Niveau(x) d'enseignement: 0 Numéro EDUQ : 8570541
Centre d'intérêt: 100

Québec (Province) Commission royale d'enquête sur l'enseignement.

Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec. 3, L'administration de l'enseignement. A, Diversité religieuse, culturelle, et unité de l'administration. -- [Québec] : La Commission, 1966.
ix, 244 p. ; 26 cm.

Connu ss le nom de Rapport Parent. Alphonse-Marie Parent, président.

Cote Dewey: 379.714/Q3r

Descripteur(s): *Réforme scolaire *Administration scolaire *Organisation administrative *Confessionnalité *Pluralisme *Enseignement privé *Enseignement public *Milieu culturel *Rôle du gouvernement *Commission scolaire locale *Commission scolaire régionale *Rôle de la commission scolaire

Identificateur(s) de sujet: *Amérindien *Inuit

La troisième partie du rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement porte principalement sur l'administration de l'enseignement. Le premier volume de cette troisième partie traite de la confessionnalité et de la non-confessionnalité, de la diversité culturelle et des structures administratives inférieures.

Dans un premier chapitre intitulé "Pour une politique générale de l'éducation", les auteurs rappellent les thèmes dont s'inspiraient les deux parties précédentes du rapport; ils reviennent sur le droit de chaque personne à l'éducation, sur la fonction sociale de l'enseignement et sur l'action de l'Etat qui en résulte. Ils considèrent les problèmes du financement de l'enseignement, ceux de l'organisation administrative locale ou régionale et de la confessionnalité scolaire; une dernière partie est consacrée aux relations entre les établissements privés, l'Etat et l'enseignement public. Les six autres chapitres du volume développent et précisent certains thèmes du premier chapitre: la confessionnalité et la non-confessionnalité; la diversité culturelle dans le domaine scolaire et l'avenir du Québec; l'éducation des Amérindiens et des Inuits; les administrations scolaires locales; les étapes de la réforme de l'administration scolaire; les établissements privés et semi-publics.

Le volume contient 70 recommandations. Il y est recommandé notamment que le système d'enseignement public du Québec respecte la diversité des options religieuses des parents et des élèves et offre le choix entre un enseignement catholique, un enseignement protestant et un enseignement non-confessionnel, dans la mesure où les exigences de la qualité de l'enseignement pourront être respectées dans chaque cas.

Type de document: q
Notice(s) connexe(s): 8570538, 8570539, 8570540, 8570542, 8570543

EDUQ 8570541

RAPPORT

DE LA COMMISSION
ROYALE D'ENQUÊTE
SUR L'ENSEIGNEMENT

DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

EDUQ 8570541

RAPPORT

DE LA COMMISSION
ROYALE D'ENQUÊTE
SUR L'ENSEIGNEMENT
DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

1966

TROISIÈME PARTIE

L'ADMINISTRATION DE L'ENSEIGNEMENT

A — *Diversité religieuse, culturelle, et unité de l'administration*

Ce volume a été achevé d'imprimer
le 15 mars mil neuf cent soixante-six
sur les presses de l'Imprimerie Pierre Des Marais
pour le gouvernement de la province de Québec.

COMMISSION ROYALE
D'ENQUÊTE
SUR L'ENSEIGNEMENT

Mgr Alphonse-Marie Parent
président

David C. Munroe
vice-président

Gérard Filion

Jeanne Lapointe

Paul LaRoque

John McIlhone

Guy Rocher

Soeur Marie-Laurent de Rome
de la Congrégation de Sainte-Croix

PERSONNEL DE LA COMMISSION

Secrétaire

MICHEL GIROUX

Conseiller juridique

GUY HOULE

Chef du secrétariat

RÉMI LAVIGNE

À SON EXCELLENCE

LE LIEUTENANT-GOUVERNEUR EN CONSEIL

DE LA PROVINCE DE QUÉBEC

La Commission royale d'enquête sur l'enseignement a l'honneur de vous présenter la troisième partie de son rapport.

Cette dernière partie, divisée en deux volumes, porte principalement sur l'administration de l'enseignement. Le premier volume traite de la confessionnalité et de la non-confessionnalité, de la diversité culturelle et des structures administratives inférieures; le deuxième étudie le financement de l'éducation et les droits et devoirs des parents, des enseignants et des étudiants.

Que Votre Excellence veuille bien agréer cette troisième partie de notre rapport qui lui est respectueusement soumise.

Le président,

ALPHONSE-MARIE PARENT, prêtre

Mars 1966

AVANT-PROPOS

En novembre 1964, nous avions le plaisir de présenter la deuxième partie de notre rapport. Depuis, la Commission s'est réunie régulièrement pour en préparer la troisième et dernière partie qui porte sur l'administration de l'enseignement. Nous publierons aussi en annexe une étude intitulée « Le cadre juridique de l'administration scolaire locale au Québec », préparée par le conseiller juridique de la Commission, Me Guy Houle. Enfin, un index analytique complètera cette série de volumes et pourra servir de guide au lecteur.

Au terme de notre mandat, nos pensées se dirigent nécessairement vers tous ceux qui, de près ou de loin, ont collaboré à la réalisation de notre rapport.

Environ trois cents mémoires nous ont été soumis;[1] les travaux de recherche préparés par des spécialistes pour le compte de notre Commission ainsi que toute la documentation recueillie seront remis au ministère de l'Éducation. Au cours des années qui viennent de s'écouler, les commissaires ainsi que les membres du personnel du secrétariat ont pu bénéficier de l'hospitalité de la Commission des écoles catholiques de Montréal. Au directeur général de la C.E.C.M. et à tous ses collaborateurs, nous tenons à exprimer notre plus vive gratitude.

(1) La liste des mémoires est présentée à la fin du cinquième volume.

CHAPITRE I POUR UNE POLITIQUE GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION

Introduction

1. Une commission d'enquête sur l'enseignement ne peut proposer des réformes pédagogiques et administratives, recommander une politique de l'organisation et du financement de l'enseignement à tous les niveaux, sans s'inspirer d'une certaine conception de l'éducation basée sur une échelle de valeurs, sans se fonder sur une pensée sociale et une philosophie politique, sans s'interroger sur l'avenir de l'homme et de la culture dans la société moderne. Jusqu'ici, à chaque étape de notre travail, nous avons voulu indiquer de façon succincte les éléments de notre réflexion.(1) Mais nous n'avons pas cherché à présenter une sorte de philosophie générale de l'éducation: ce n'était ni la fin ni la fonction d'une commission comme la nôtre et ce n'était pas non plus ce qu'en attendait le gouvernement qui l'avait nommée. Nous avons tout au plus souligné les thèmes principaux de la réflexion qui a inspiré nos recommandations. Dans ce premier chapitre de la dernière partie de notre rapport, nous rappellerons d'abord brièvement certains de ces thèmes dont s'inspiraient les deux parties précédentes; nous reviendrons sur les droits de chaque personne à l'éducation, sur la fonction sociale de l'enseignement et sur l'action de l'État qui en résulte. C'est selon ces perspectives que nous considérerons, dans la suite du chapitre, les problèmes du financement de l'enseignement, ceux de l'organisation administrative locale ou régionale et de la confessionnalité scolaire; enfin, une dernière partie sera consacrée aux relations entre les institutions privées, l'État et l'enseignement public.

(1) Voir notamment les chapitres IV et V du premier volume de notre rapport, de même que le chapitre I du deuxième volume et le chapitre XI du troisième volume.

I

Rétrospective

L'utilité d'une rétrospective –

2. Rappelons que, comme nous l'avons dit dans les volumes précédents, de la lecture et de la discussion des mémoires qui nous ont été soumis, de la visite de différents établissements qui nous ont accueillis, des voyages que nous avons faits au Canada et à l'étranger, des conversations sans nombre que nous avons eues et de la grande variété d'ouvrages et de documents que nous avons consultés, se sont dégagées certaines idées maîtresses qui se sont en quelque sorte imposées à notre esprit. Elles formaient l'arrière-plan, plus ou moins explicite, des recommandations concrètes que nous avons déjà présentées; et ce sont elles encore qui nous ont inspirés dans la préparation de cette dernière partie du rapport. Celle-ci, malgré le temps qui la sépare des précédentes, ne saurait se lire et se comprendre hors du contexte global et de certaines préoccupations centrales où elle s'insère. Sans vouloir résumer ici les trois volumes précédents, nous tenons cependant à rappeler certains des thèmes autour desquels s'est faite l'unité de pensée de notre rapport.

A. Première partie du Rapport :

a) l'éducation dans la société industrielle

3. La première partie de notre rapport ne portait pas sur l'éducation comme telle, mais sur la réforme des structures administratives supérieures; il fallait d'abord mettre en place une autorité qui aurait le prestige et le pouvoir nécessaires pour présider à la réforme de l'enseignement à tous les niveaux. Cette proposition venait d'une double constatation. Tout d'abord, la société industrielle moderne pose à l'enseignement des exigences sans précédent. Les révolutions industrielles successives, le développement économique, le progrès des connaissances et de la technologie supposent une main-d'oeuvre plus instruite, c'est-à-dire possédant une formation générale plus approfondie et une préparation technique et professionnelle plus poussée. Ce sont les emplois du secteur tertiaire (personnel de cadres, administration et direction, professions de toutes sortes) et les postes de techniciens spécialisés qui se multiplient, par suite de la mécanisation, de l'automatisation et aussi de l'élévation du niveau de vie. Mais nombre de ces emplois restent inoccupés faute de candidats préparés, tandis que des travailleurs non qualifiés souffrent de chômage ou de sous-emploi. Par ailleurs, l'homme moderne a besoin d'une éducation toujours plus poussée pour vivre aux dimensions de la société contemporaine. L'analphabète ne pourrait aujourd'hui que vivre totalement en marge de la société; celui qui n'a qu'une instruction élémentaire risque de rester étranger au monde dans lequel il vit et d'être le jouet des pressions puissantes qu'exercent les moyens de communication de masse, la publicité, la propagande, les loisirs commercialisés. Seule l'éduca-

tion peut libérer l'homme de l'asservissement technique et collectif qui le menace; elle lui permet par surcroît de profiter de toutes les sources d'enrichissement et d'épanouissement que le monde moderne met à sa disposition dans le domaine des arts, des sciences, des idées aussi bien que de la technique. C'est dans cette perspective que la civilisation du loisir dont on entrevoit l'avènement réclame ce qu'on a appelé l'éducation permanente. Si l'on voit aujourd'hui un grand nombre de jeunes gens et de jeunes filles poursuivre leurs études plus longtemps, si l'on voit tant d'adultes reprendre le chemin de l'école ou de l'université, c'est qu'ils ont pris conscience à la fois des exigences nouvelles du monde moderne et des possibilités immenses qu'il offre à l'homme.

b) l'éducation dans la société démocratique

4. En second lieu, c'est sous la forme démocratique que se réalise cette société nouvelle en Occident. Sans doute la démocratie est-elle d'abord un type de structure politique. Mais on peut dire qu'elle est avant tout et fondamentalement un esprit, une mentalité, un mode de vie: elle est fondée sur la participation du plus grand nombre, individuellement et par groupes, à la conduite d'une entreprise commune, sur le respect des droits de la personne, sur l'égalité de tous dans la diversité des fonctions et des capacités. C'est pourquoi la démocratie tend à s'imposer à tous les échelons de l'administration publique, puis aux institutions semi-publiques et à tous les secteurs privés de l'activité sociale. Et on ne peut vraiment parler de société démocratique que lorsque toute la société est pénétrée de cette mentalité dans toutes ses institutions et dans toutes ses entreprises. Pour se réaliser aussi pleinement et porter tous ses fruits, la démocratie suppose des citoyens éclairés sur les exigences du bien commun, aptes à comprendre et à juger des situations pour participer ensuite au processus de décision, capables d'agir librement, doués du sens des responsabilités. La société démocratique requiert donc une éducation du caractère mais cette éducation, pour prendre tout son sens, nécessite en même temps une préparation de chacun à la vie en société, par le développement le plus complet possible de ses qualités et de ses aptitudes propres, dont l'enseignement, bien compris et généralisé, est seul à fournir la clé. L'éducation est donc essentielle dans une société démocratique et elle doit y être également accessible à tous: c'est à cette double condition qu'on peut espérer atteindre à l'égalité dans la participation sociale, égalité fondée non sur l'uniformité mais sur la diversité.

c) triple fin du système d'enseignement

5. On peut donc affirmer qu'autant pour des raisons spiritualistes et humanistes que pour des raisons d'efficacité, la société moderne, par cette double caractéristique industrielle et démocratique, s'appuie plus que jamais auparavant sur l'éducation généralisée et sur une scolarisation accrue. C'est dans cette perspective que nous

avons dit que le système d'enseignement — en tant que système — doit, dans les sociétés modernes, poursuivre une triple fin :

— mettre à la portée de tous, sans distinction de croyance, d'origine raciale, de culture, de milieu social, d'âge, de sexe, de santé physique ou d'aptitudes mentales, un enseignement de bonne qualité et répondant à la diversité des besoins;

— permettre à chacun de poursuivre ses études dans le domaine qui répond le mieux à ses aptitudes, à ses goûts et à ses intérêts, jusqu'au niveau le plus avancé qu'il lui est possible d'atteindre et de bénéficier ainsi de tout ce qui peut contribuer à son plein épanouissement;

— préparer toute la jeunesse à la vie en société, c'est-à-dire à gagner sa vie par un travail utile, à assumer intelligemment toutes ses responsabilités sociales dans l'égalité et la liberté, et offrir aux adultes les plus grandes possibilités de perfectionnement.

Ces trois objectifs résument bien le défi qui est posé au système d'enseignement et que celui-ci doit relever pour que la société tout entière continue à progresser.

d) responsabilité générale de l'État

6. L'analyse rappelée ici nous a conduits à la conclusion que l'État devait assumer une responsabilité accrue dans l'enseignement. Chargé du bien commun de la société civile, il lui incombe d'assurer la réalisation des objectifs auxquels doit tendre aujourd'hui un système d'enseignement. Seul l'État, grâce à son autorité et à ses ressources, peut créer les cadres juridiques nécessaires au fonctionnement d'un tel système, en prendre la haute direction et réunir la masse des moyens financiers que suppose une aussi vaste entreprise. Il a l'autorité nécessaire pour faire appel à la collaboration de tous les groupes intéressés à l'éducation: familles, groupements religieux, établissements d'enseignement, personnel enseignant, corps professionnels, organisations socio-économiques. C'est à lui que revient le devoir de proposer un plan d'ensemble, d'inviter à la coordination nécessaire tous les divers agents de l'éducation, publics et privés, au-delà des différences de culture, de religion, de niveau d'enseignement. C'est pourquoi nous avons proposé de remettre toute la politique générale du système d'enseignement entre les mains d'un ministre de l'Éducation, responsable directement devant le conseil des ministres, le parlement et le public; c'est aussi pourquoi nous avons proposé que le ministre puisse s'appuyer sur un vaste réseau de consultation, notamment par l'intermédiaire du Conseil supérieur de l'éducation qui serait en quelque sorte une antenne branchée sur le public et les corps intermédiaires. On s'explique de la même façon que nous ayons recommandé de confier au ministre des responsabilités

non seulement administratives et financières, mais aussi proprement pédagogiques. On comprendra mieux enfin, dans cette perspective, les responsabilités que nous voudrions qu'il retienne ou même qu'il ajoute à celles qu'il a déjà, notamment en ce qui regarde le financement de l'enseignement à tous les niveaux.

B. Deuxième partie du Rapport :

a) pluralisme de la culture

7. La deuxième partie de notre rapport, publiée en deux volumes, portait sur la réforme pédagogique, de la maternelle à l'université, et sur l'esprit dans lequel devaient s'enseigner les différentes disciplines. L'élément central — et sans doute le plus révolutionnaire — de la réforme proposée, à savoir la polyvalence du cours secondaire et de l'institut, s'inspirait du désir d'offrir à chaque élève tous les éléments de la culture: arts, sciences, humanités, technique. Si l'on a pu pendant longtemps favoriser presque exclusivement un certain type de culture intellectuelle, à savoir la culture des humanités, cela résultait du peu de développement des connaissances scientifiques en même temps que de la forme de la société. L'éclatement de l'univers des connaissances, par suite du progrès des sciences expérimentales, du développement de la technologie et de l'avènement de la culture de masse, oblige à concevoir une nouvelle synthèse de l'humanisme, largement ouverte, accueillante à toutes les formes de pensée et d'expression. Au lieu de favoriser un seul type de culture au détriment des autres, nous avons proposé qu'on recherche une formation humaniste et totale de la personne, englobant toutes les démarches possibles de l'intelligence dans sa quête de la connaissance et de la vérité. Tout aussi bien les unes que les autres, la technologie, la connaissance littéraire ou philosophique, la discipline scientifique ou l'expression artistique, constituent des rapports de l'homme avec le réel, des modes de contact avec des êtres, et supposent l'utilisation d'aptitudes et de qualités humaines variées; toutes ces démarches peuvent être sources de culture et d'humanisme, c'est-à-dire contribuer au plein épanouissement de la personne.

b) démocratisation du système scolaire

8. Cette conception de la culture — nouvelle sans doute mais déjà largement acceptée — rejoint d'ailleurs la préoccupation centrale de la réforme que nous proposions, la démocratisation de l'enseignement. Il ne suffit pas de rendre plus démocratique l'administration supérieure de l'éducation, par un ministère de l'Éducation faisant appel à la participation du public. Il importe plus encore de dégager le système d'enseignement de la conception aristocratique qui le marque encore en grande partie. Sans doute faut-il donner aux étudiants les plus doués l'occasion de développer pleinement leurs talents; mais il est profondément injuste de construire tout le système en fonction d'eux, comme cela s'est fait presque partout. On doit éviter de favoriser, par le système même, un petit nombre d'enfants pour n'offrir à la masse des autres qu'un

enseignement de second ordre. C'est notre ferme conviction que l'enseignement polyvalent permettra aux meilleurs élèves d'aller plus vite et plus avant que le système rigide actuel; en même temps, il mettra à la disposition de tous un enseignement varié, étendu, souple, susceptible d'éveiller et d'entretenir les intérêts les plus divers et de préparer à tous les secteurs d'activité ou de production.

c) enseignement centré sur l'étudiant

9. L'école et la classe — à tous les niveaux d'enseignement — sont trop généralement dominées par un souci exclusif du bon ordre, du programme à parcourir, des examens, voire du jugement que le maître verra porter sur lui; ainsi, au lieu que l'étudiant soit au centre des préoccupations, c'est lui qui doit s'adapter tant bien que mal à toutes ces conditions qui déteignent finalement sur sa vie et son travail. Un tel climat conduit fatalement l'élève au bachotage, à la passivité intellectuelle, quand ce n'est pas à la tricherie aux examens ou même à l'abandon des études. C'est pour insuffler un esprit nouveau que nous avons proposé avec insistance deux moyens concrets de centrer l'école sur l'étudiant : la polyvalence et l'enseignement actif, qui sont indissociables l'un de l'autre. L'établissement polyvalent permet à chaque élève de choisir des cours qui répondent à ses intérêts, à ses aptitudes, à son rythme d'apprentissage. Guidé par les conseils de ses maîtres et par un bon service d'orientation — sans lesquels la polyvalence peut conduire à l'échec — l'élève progressera à la fois plus rapidement et selon ses lignes de force, tout en étendant le plus possible sa culture générale. Mais la polyvalence exige des établissements considérables; elle dissout le groupe de classe; elle brise la relation de l'élève avec le titulaire de classe. Autant de facteurs qui peuvent contribuer à créer un climat d'anonymat à un moment où l'adolescent a besoin de s'identifier à des adultes et à des camarades. L'enseignement actif apporte le correctif nécessaire: il établit un nouveau mode de relations personnelles entre l'élève et ses maîtres; il favorise la création de petits groupes d'étude ou même de recherche entre camarades et avec des professeurs ou un tuteur; il oblige chacun à développer son initiative et à donner le meilleur de lui-même dans des équipes de travail. Si l'enseignement actif est associé à la polyvalence, et si des maîtres sont préparés aux méthodes actives et à la direction de groupes comme tuteurs, on peut être assuré que chaque élève recevra dans les grandes écoles secondaires plus d'attention individuelle qu'on ne lui en accorde présentement dans les écoles de type traditionnel.

d) respect de l'intelligence

10. Un enseignement actif est en même temps une façon concrète de respecter vraiment l'intelligence. C'est à l'intelligence de l'homme en effet que l'enseignement s'adresse. C'est elle qu'il faut éveiller, développer, étendre, élever. On doit pour cela l'ali-

menter généreusement d'une nourriture substantielle; on doit la provoquer pour qu'elle se mette en action; il faut lui laisser entrevoir les horizons illimités de la connaissance et l'engager ainsi dans les voies d'une éducation permanente. Trop souvent l'enseignement, par manque de pédagogie, produit les effets inverses : au lieu de stimuler l'esprit, il l'assoupit, il éteint la curiosité et étouffe l'initiative, il stérilise l'imagination et les dons créateurs. C'est là une première faute grave contre l'intelligence. Il en est une seconde qui consiste à fausser ou à incliner une réalité dans le sens d'une idéologie, d'une thèse, d'une morale, à vouloir forcer à tout prix une concordance entre des connaissances expérimentales et un enseignement philosophique ou religieux. La religion et la morale risquent de perdre à vouloir s'appuyer sur des démonstrations simplistes et l'intelligence n'est pas non plus servie par de telles attitudes. L'honnêteté intellectuelle constante au service de la vérité, la parfaite objectivité dans la recherche et l'exposé des faits, l'esprit critique, le goût de la recherche personnelle, autant de vertus de l'intelligence que l'enseignement doit inculquer et développer avec grand soin: elles faciliteront une authentique synthèse des connaissances intellectuelles, morales et religieuses, et grandiront l'homme en même temps qu'elles favoriseront l'harmonie et la paix sociales. Par ailleurs le respect de l'intelligence n'est pas synonyme d'intellectualisme étroit et sec; il s'accompagne au contraire d'un respect de toutes les formes de l'intelligence. Celle-ci est diverse dans ses manifestations et ses activités; la connaissance abstraite n'en est qu'une forme parmi bien d'autres. L'éducation moderne a eu tendance à gravement négliger l'expression artistique, où les émotions, la sensibilité s'unissent à l'intelligence dans la création ou l'interprétation: arts plastiques et arts rythmiques devraient reprendre dans l'éducation la place qu'ils y ont occupée déjà. Quant au travail manuel, par un préjugé qui s'est inscrit au coeur de la mentalité occidentale — comme de plusieurs autres — on croit qu'il relève à peine du domaine de l'intelligence. Il faut bannir ce préjugé et favoriser, par le travail d'atelier, le contact direct de l'intelligence avec la réalité matérielle, les mains transformant alors la matière selon une image ou un modèle construit d'abord dans l'esprit.

e) développer l'homme social

11. Mais on n'a parlé jusqu'ici que de formation individuelle, comme on a trop souvent tendance à le faire. L'école fournit pourtant à l'enfant et à l'adolescent un milieu social riche en expériences et en leçons; on n'en a fait trop souvent qu'un terrain de compétition au lieu d'y réaliser la socialisation profonde et véritable des personnes. Le sens des responsabilités sociales, du travail d'équipe, des exigences communautaires est devenu une nécessité pour l'homme moderne, dans son travail aussi bien que dans les structures démocratiques où il doit vivre : l'école ne peut se dérober à la

responsabilité de pourvoir à l'éveil et au développement du sentiment de ces solidarités. Elle doit en particulier enseigner à chaque élève le respect de toute personne et de ses convictions, l'ouverture de l'esprit devant la pluralité des valeurs qui constituent l'humanisme, la collaboration fraternelle dans l'édification d'un monde meilleur, le désir de justice sociale, le sens de la solidarité humaine, le refus des excès totalitaires, le respect de la liberté, l'attachement à l'idéal démocratique, l'attachement aux institutions et aux valeurs nationales, le dévouement au bien commun, le devoir de responsabilité personnelle dans les actes de la vie intellectuelle et sociale. Ainsi contribuera-t-elle à la formation de l'homme complet au point de vue intellectuel, moral et social.

II

L'éducation pour l'individu et la société

La meilleure éducation pour tous

12. Il ressort des thèmes rappelés ci-dessus que le souci de donner à chacun la meilleure éducation possible est sans conteste la préoccupation centrale de notre rapport. Elle a inspiré les recommandations des volumes précédents; elle nous accompagnera tout au long de cette dernière partie. Maintenant que l'analphabétisme est pratiquement disparu des sociétés industrielles, nul ne croit plus qu'il suffise d'assurer à chacun une instruction élémentaire. Il faut aujourd'hui pour le grand nombre une instruction plus poussée. Il faut pour cela faire en sorte qu'au-delà du niveau élémentaire chacun puisse bénéficier de l'enseignement qui répond le mieux à ses aptitudes et à ses intérêts, que ceux-ci le portent vers des études abstraites, vers l'expression artistique ou vers les applications techniques des sciences. Cela signifie tout d'abord que l'enseignement doit être suffisamment varié pour offrir des possibilités d'épanouissement à tous les types de personnalité et d'intelligence, et qu'un enseignement ainsi conçu doit être mis autant que possible à la portée même de ceux qui habitent des régions insuffisamment peuplées. L'étudiant très doué doit pouvoir compter sur un enseignement qui le nourrisse et le stimule; de même, celui qui manifeste plutôt une habileté technique ou simplement manuelle doit trouver l'atelier et le maître qui lui permettent de développer cette aptitude; et ainsi de suite pour toutes les dispositions. Cela suppose en second lieu que l'enseignement soit de bonne qualité partout, et que, pour cela, on relève le plus rapidement possible le niveau de l'enseignement dans nombre de quartiers urbains, de régions rurales ou de centres éloignés qui constituent des secteurs particulièrement défavorisés. Enfin, il est nécessaire que chaque étudiant puisse poursuivre ses études jusqu'au niveau le plus avancé qu'il est capable d'atteindre, compte tenu de ses aptitudes et de ses succès scolaires.

13. Il faut reconnaître qu'il s'agit là d'un idéal encore éloigné. Pour des raisons diverses, économiques, sociales, pédagogiques, un grand nombre de jeunes et d'adultes n'ont pas accès à l'enseignement pour lequel ils sont doués. Qu'il suffise de rappeler certains faits. Les aspirations et les motivations d'un grand nombre de jeunes sont entravées à cause des sacrifices financiers trop lourds que des études avancées imposeraient à leur famille. La grande distance qui les sépare des établissements appropriés empêche des jeunes et des adultes de recevoir l'enseignement pour lequel ils ont les aptitudes requises. La méconnaissance encore trop fréquente de la valeur de l'éducation entraîne l'abandon des études; le manque d'information et d'orientation scolaire cause bien des erreurs d'aiguillage, des pertes de temps, des retards ou des échecs inutiles. Des programmes trop rigides, des classes mal équilibrées ne permettent pas aux étudiants plus doués de progresser à leur rythme et selon leur appétit. Des aptitudes artistiques, techniques, scientifiques demeurent en veilleuse, faute de cours-options et de maîtres compétents pour éveiller ces aptitudes, faute d'ateliers ou de laboratoires où les exercer. Peut-on espérer lever un jour ces obstacles, et d'autres, pour ouvrir toutes grandes à chacun les portes de l'éducation ? Telle est la question que l'on se pose dans les sociétés les plus industrialisées.

Obstacles à la réalisation de cet idéal

14. C'est pourtant dans cette direction que l'on regarde maintenant; c'est à réaliser cet idéal, en dépit des obstacles, que l'on tend de plus en plus. Au Québec, un immense pas a été fait en ce sens, par l'adoption des lois de 1961 qu'on a appelées la Grande Charte de l'éducation et qui ont rendu obligatoire pour toutes les commissions scolaires d'assurer gratuitement l'enseignement à tous les enfants de leur territoire jusqu'à la fin de la onzième année. Ensuite, le préambule de la loi créant le ministère de l'Éducation et le Conseil supérieur de l'éducation, sanctionnée le 19 mars 1964, a reconnu cet objectif dans les termes suivants: « Tout enfant a le droit de bénéficier d'un système d'éducation qui favorise le plein épanouissement de sa personnalité. » Il s'agit évidemment ici d'un droit reconnu à chaque citoyen et qui doit s'étendre à son éducation à travers toute la vie, couvrant ainsi ce qu'on est convenu d'appeler l'éducation permanente.

Un droit reconnu

15. Il reste à transcrire ce droit dans la réalité. On sait que la route pour y parvenir sera longue, qu'il y a beaucoup à faire et qu'il faudra déployer une grande énergie. Pour passer d'un système d'enseignement encore caractérisé par trop d'inégalités à un système offrant à tous un enseignement diversifié et de bonne qualité, il est nécessaire d'effectuer au Québec, comme partout ailleurs, des transformations profondes. Nous avons déjà proposé la réforme des structures pédagogiques, des programmes, des services scolaires

Modifications à opérer

de toutes sortes. Il faudra, pour effectuer ces réformes, que des établissements et des enseignants, longtemps habitués à l'isolement dans la fragmentation de l'ancien système, acceptent la collaboration et différents modes d'intégration dans des ensembles nouveaux. Mais il faudra aussi adapter les structures administratives des établissements publics et privés, des commissions scolaires et des organismes gouvernementaux à des tâches et à des fonctions nouvelles. On devra également s'habituer, à tous les niveaux, à la prévision et à la planification à long terme; en effet, le rythme du changement et la masse croissante d'étudiants ne permettent plus la routine et l'improvisation. Il faudra financer les investissements et le fonctionnement, dont le coût ira croissant si l'on veut accueillir tous les effectifs nouveaux et offrir à tous un enseignement de qualité.

Nécessité d'une ferme reconnaissance du droit à l'éducation

16. Devant tant d'efforts à faire, tant d'obstacles à vaincre, on ne peut que s'interroger avec inquiétude : ce droit de chacun à la meilleure éducation possible a-t-il gagné l'adhésion générale des cadres de l'enseignement, des éducateurs et de la population du Québec? Chacun est-il suffisamment convaincu de son bien-fondé pour accepter les changements et les sacrifices qu'il lui faudra en conséquence s'imposer? Tous sont-ils prêts à en faire les frais? Ne se contentera-t-on pas de demi-mesures, de palliatifs, de fausses réformes? De la réponse à ces questions dépend l'avenir du système d'éducation au Québec. On peut affirmer que l'on ne s'engagera à fond dans les réformes pédagogiques, administratives et financières que si l'on est fermement convaincu du droit de chacun à la meilleure éducation possible. La reconnaissance de ce droit est en définitive la raison principale pour faire tous les changements proposés. Il n'est donc pas inutile d'insister sur le sens de ce droit, d'en mieux comprendre les fondements et la portée, si l'on veut espérer qu'une fois proclamé dans la loi il passe ensuite dans la pratique.

Droit de tous à l'éducation :

a) exigence de l'égalité

17. Ce droit apparaît maintenant de façon plus claire à la conscience moderne, par suite des fonctions essentielles que remplit l'éducation pour les individus et pour la société, dans le monde contemporain. Tout d'abord, la démocratie appelle les hommes à la réalisation de plus en plus complète d'une égalité véritable entre eux: non seulement l'égalité de tous devant la loi et dans l'exercice des droits politiques mais encore l'égalisation progressive des chances pour tous dans la vie en société. Cet idéal d'égalité entre les citoyens rencontre des obstacles de milieu, de classe; des barrières sont inscrites dans les structures économiques, politiques et sociales. La conscience moderne refuse de plus en plus que ces inégalités et ces barrières subsistent, et surtout qu'elles soient en quelque sorte consacrées dans les structures de l'enseignement. Dans le passé, les systèmes d'enseignement ont presque toujours et partout

favorisé une petite proportion de la population, accentuant plus encore les différences sociales et économiques pré-existantes. Mais l'éducation apparaît aujourd'hui comme un des moyens de réaliser cet idéal d'égalité entre les hommes. Car c'est principalement par l'éducation que chaque personne peut espérer développer pleinement ses aptitudes et se réaliser selon ses dispositions et ses intérêts; c'est par l'instruction que chacun pourra remplir les fonctions, occuper les postes auxquels sa valeur lui permet d'aspirer; c'est par elle que chaque personne a l'occasion d'atteindre à sa pleine taille d'homme et de citoyen. Il faut pour cela que les structures de l'enseignement soient conçues en fonction du respect dû à tous les citoyens et permettent le développement le plus complet possible de chacun.

b) exigence de la participation démocratique

18. La société démocratique est, comme nous l'avons dit, basée sur la participation directe ou indirecte des citoyens non seulement au pouvoir politique mais aux divers autres organismes dans tous les secteurs de la vie sociale. Pour être réelle et efficace, la participation démocratique requiert que chacun soit suffisamment éclairé pour poser un jugement, pour remplir des fonctions publiques, pour collaborer à des décisions collectives. La complexité du monde moderne, le rythme accéléré des événements, la puissance des moyens d'information de masse rendent plus impérieuse que jamais la nécessité de l'instruction pour toute la population, si l'on veut que chacun prenne la part de droits et de responsabilités qui lui revient. On parle beaucoup du rôle des corps intermédiaires, de la création d'organismes gouvernementaux de consultation, de décentralisation et de planification régionale; autant de modes de participation qui supposent un niveau d'instruction élevé dans la population.

c) exigence de la liberté

19. L'égalité appelle la liberté; l'une ne se réalise pas sans l'autre. L'égalité démocratique suppose en effet une suffisante autonomie de jugement et d'action de chaque citoyen; elle exige que chacun ait la possibilité de prendre en main sa vie personnelle et de faire librement les choix individuels ou collectifs qui s'imposent. La liberté n'existe vraiment que pour ceux dont l'intelligence, la volonté, l'imagination ont été assez éveillées, nourries et développées pour s'appliquer avec aisance et souplesse aux problèmes qui leur sont posés. Car la liberté humaine est à la fois facteur et produit de l'intelligence: elle est une condition du plein épanouissement de l'esprit et elle grandit avec la connaissance. Comment ne pas songer alors avec tristesse et angoisse à ces 800 millions d'hommes qu'il faut encore tirer de l'analphabétisme? On peut dire qu'ils sont empêchés de grandir à leur taille véritable d'êtres humains, d'accéder à la liberté extérieure et intérieure à laquelle doit aspirer l'adulte. Sans porter le regard si loin, notre pays, notre province comptent encore un trop grand nombre de personnes qui

n'ont pas bénéficié d'une instruction suffisante; dans une civilisation technique qui évolue vers la culture de masse, l'homme qui n'a fait que des études élémentaires est privé d'une part importante de sa liberté de pensée et d'action; il risque d'être la victime du progrès technologique et le jouet de toutes les influences et de toutes les propagandes. La démocratie ne peut se réaliser que par une libération profonde de l'homme et de toutes ses virtualités; elle autorise et fonde cet espoir. C'est dire qu'elle s'appuie en définitive sur une éducation généralisée et toujours plus poussée pour tous. Car entre l'éducation, d'une part, et la liberté et l'égalité, d'autre part, s'établit une relation réciproque de cause à effet. Egalité sociale et liberté sont les conditions d'une généralisation de l'éducation; celle-ci est en retour source de liberté et facteur d'une plus juste égalité.

d) exigence de la dignité humaine

20. Le respect de l'égalité et de la liberté n'est en définitive que l'expression du respect de la dignité humaine: c'est en celle-ci que la liberté et l'égalité trouvent leur fondement. Tous les hommes, parce que raisonnables et responsables, ont droit à l'exercice de la liberté, à un traitement égal, à la participation démocratique. La dignité humaine ne concerne pas que l'homme théorique et abstrait, mais chaque être humain réel et tout entier; non seulement l'intégrité de chaque personne mérite-t-elle respect, mais aussi sa destinée unique, son aventure spirituelle et existentielle, sa quête de la vérité et de l'authenticité. Chaque vie humaine est une recherche de la vérité de soi-même et du monde; c'est ce qui lui donne une signification absolument singulière, c'est ce qui lui confère sa grandeur et sa noblesse. On peut donc affirmer sans hésitation que la justice la plus élémentaire réclame que chaque personne ait également accès aux ressources éducatives de la société afin de s'épanouir pleinement selon les lignes de force ou les tendances de son être. Il ne s'agit pas là d'un privilège ou d'une faveur : la dignité humaine présuppose pour chacun un minimum de ressources matérielles et culturelles.

e) exigence du progrès économique

21. Dans la société industrielle moderne, chaque travailleur a besoin d'une instruction toujours plus solide et poussée pour trouver et garder un emploi. Il lui faut à la fois une éducation générale plus avancée et une formation professionnelle plus complète pour s'acquitter de sa tâche et pour bénéficier des avantages de mobilité ou de promotion qu'offre le marché du travail. Par ailleurs, le progrès économique dépend non seulement des investissements de capitaux mais aussi des ressources humaines dont dispose une société; l'expansion industrielle exige un réservoir de main-d'oeuvre qualifiée dans différents secteurs de production ou d'activité et à différents niveaux de responsabilité. La pénurie de ressources humaines peut être un facteur de ralentissement économique; elle peut

être aussi cause de chômage et de sous-emploi, car on sait que souvent les emplois les plus spécialisés et les postes de direction sont de leur nature multiplicateurs d'autres emplois. La prospérité collective est donc liée à la généralisation et à la démocratisation de l'éducation; l'intérêt économique rejoint les préoccupations humanistes exprimées dans les paragraphes précédents: le respect de la dignité, de la liberté et de l'égalité des hommes favorise le progrès économique. Une meilleure éducation répond à toutes ces exigences.

f) exigence d'unité sociale et culturelle

22. L'unité de toute société est fondée sur ce que les sciences de l'homme ont appelé la culture, c'est-à-dire des façons de penser, d'agir, de s'exprimer et de juger, partagées par tous les membres d'une collectivité. Il s'agit, en vérité, d'une communauté de pensée et d'attitudes, fondée sur la reconnaissance et l'acceptation de certaines valeurs fondamentales; c'est aussi une vision du monde — selon l'expression allemande « Weltanschauung » — c'est-à-dire une façon de percevoir et de juger suivant l'état des connaissances et les perspectives que ces connaissances mettent en lumière. Dans les sociétés pré-industrielles ou non-techniques, la culture puisait beaucoup plus dans le folklore et dans l'univers religieux que dans les sciences : l'école ne paraissait pas un agent indispensable de transmission et de continuation de la culture. Dans le monde moderne, la culture se nourrit abondamment, et de plus en plus, des sciences, de la technologie, et maintenant des sciences humaines; elle exige donc de ceux qui veulent y participer un degré plus avancé d'instruction, de ce type d'instruction acquise à l'école. L'analphabète ou l'ignorant est exclu d'une part importante de la culture de la société moderne; il ne peut se développer aux dimensions que lui offre la civilisation contemporaine. Par ailleurs, l'unité d'une société est compromise si une partie assez importante de ses membres est ainsi exclue de la culture commune. C'est en ce sens que l'on attribue maintenant à l'enseignement une fonction dans le maintien de la communauté nationale; il ne s'agit pas d'une unité idéologique ou doctrinaire, mais d'une unité culturelle dont les bases se situent dans les divers univers de connaissances.

L'éducation, tâche collective

23. Pour tout ce qu'elle apporte à la personne et à la société, l'éducation apparaît donc comme un droit universel et une exigence fondamentale de l'épanouissement de chaque personne, de la prospérité et de l'unité des sociétés. C'est ce qui fait qu'on ne peut plus en faire porter la responsabilité sur les seules épaules de la famille ou de groupes particuliers: c'est la société tout entière qui doit assumer une telle tâche, pour le développement de ses membres et le progrès de la collectivité. Toutes les institutions doivent par conséquent y collaborer : l'État, la famille, les maîtres, les Églises, les associations culturelles et socio-économiques.

Responsabilité de l'État

24. C'est particulièrement à l'État que l'on demande de prendre une part de responsabilité plus grande que naguère dans l'organisation, le financement et la direction de l'enseignement. L'État présente en effet cette double particularité d'être responsable du bien commun le plus étendu, celui de la société dans sa totalité, et en même temps d'être le protecteur et le garant des droits et privilèges de chaque citoyen. C'est pourquoi il lui incombe d'assurer le progrès économique et social, de pourvoir au bien-être général, de protéger la collectivité, de corriger les injustices, d'assister les faibles. Dans cette perspective, on peut dire que l'État moderne ne peut plus laisser dans l'ignorance une partie de la population sans mettre en danger le progrès et la paix de la société et sans se faire le complice des injustices qu'il a mission de corriger. Il a donc l'obligation de pourvoir, directement ou indirectement, à l'éducation de tous: c'est là une de ses fonctions essentielles, qu'il ne pourra plus jamais se dispenser de remplir.

Responsabilité des autres agents

25. Mais il ne peut être question de reporter sur l'État toute la tâche de l'éducation : celui-ci doit pouvoir compter sur une vaste collaboration, notamment d'institutions sociales qui ont bien avant lui assumé cette responsabilité. Les parents ne doivent pas considérer qu'on va priver la famille de ses droits ou la décharger de ses obligations: ils seront appelés plus qu'auparavant à participer au progrès de l'enseignement. Ils devront s'intéresser activement, plus que dans le passé, à la gestion et à l'administration des écoles élémentaires et secondaires, ainsi que nous le verrons dans un chapitre subséquent; nous avons aussi recommandé, dans notre deuxième volume, qu'ils soient représentés à la direction des instituts. Ils seront appelés à définir eux-mêmes, avec les maîtres, l'orientation des écoles élémentaires et secondaires au point de vue de la religion et de la langue, et à préciser les modalités pratiques de l'éducation religieuse, aussi bien dans les écoles non-confessionnelles que dans les écoles confessionnelles. Enfin, maintenir leurs enfants aux études, les guider dans leur orientation, les encourager et les appuyer demeurent des devoirs des parents, auxquels ils ne peuvent manquer sans compromettre l'avenir de leurs enfants. Aux maîtres de tous les niveaux, notre commission a déjà recommandé de donner plus d'initiative qu'auparavant, de les associer à l'orientation progressive des élèves dans les programmes polyvalents, de les faire participer à la direction pédagogique des établissements, à la planification régionale et provinciale. Les associations et les syndicats d'enseignants doivent continuer de s'intéresser à tous les aspects et à tous les problèmes du système scolaire. Soulignons aussi qu'un groupe d'éducateurs qui organise une école hors des cadres de l'administration publique se charge d'une responsabilité publique dont il doit reconnaître et respecter les exigences. Les Églises ont dans le passé joué un rôle

dominant dans l'enseignement; l'évolution en cours les oblige aujourd'hui à une révision et à une remise en question des formes historiques concrètes que leur action avait prises. Elles doivent s'adapter à une transformation des structures sociales et tenir compte d'une plus grande maturité de l'esprit communautaire. Elles continueront sans doute à donner l'enseignement; retrouvant l'essence même de leur mission, elles s'occupent présentement avec succès d'approfondir et de rattacher à leur sources les méthodes de l'enseignement religieux et moral, de renouveler la pastorale auprès de la jeunesse à l'extérieur aussi bien qu'à l'intérieur de l'école; on peut déjà croire qu'elles apporteront par cette action une importante contribution aux recherches pédagogiques en vue d'une meilleure compréhension de la jeunesse. Enfin, l'industrie, les syndicats ouvriers et agricoles seront appelés à partager certaines responsabilités dans la planification et même dans la direction de l'enseignement, notamment sur le plan régional; mais ils ont en particulier une tâche essentielle qui leur est propre, celle de l'éducation ou du recyclage des adultes, dont l'État seul ne saurait se charger. Ils doivent aussi encourager la recherche, y contribuer par des bourses, des fondations, des dons, notamment en faveur des universités. Telles sont, brièvement rappelées, quelques-unes des tâches à remplir par les diverses institutions les plus directement intéressées à l'oeuvre collective de l'éducation.

III

Le financement de l'éducation

L'éducation, entreprise nationale

26. Les considérations qui précèdent ont une portée immédiate et pratique sur le financement de l'éducation au Québec. Au moins depuis le début du 19e siècle, l'instruction publique a été considérée comme étant à la fois d'intérêt général et d'intérêt local. Pour cette raison, l'État provincial a toujours pris une part plus ou moins importante au financement de l'école publique. Lors même de l'établissement du régime des commissions scolaires, qui remettait le soin d'assurer l'instruction élémentaire dans chaque localité à un corps politique de juridiction locale, doté de ressources propres et élu par les habitants du lieu, les dispositions de la loi prévoyaient que le budget scolaire serait alimenté à parts égales par une subvention du trésor provincial et par le produit d'un impôt à prélever sur les biens-fonds de la circonscription. Ces dispositions, qui s'appliquèrent pendant une quinzaine d'années, s'inspiraient dans une certaine mesure du désir d'encourager chaque locaiité à faire sa part, au moyen de l'impôt, pour l'implantation d'écoles sur son territoire; elles prouvent aussi que le législateur avait compris l'intérêt que l'instruction de

la jeunesse présentait pour la collectivité tout entière. Et si, par la suite, l'État provincial permit aux commissions scolaires de percevoir des impôts plus élevés que le chiffre des subventions auxquelles elles avaient droit et laissa graduellement diminuer jusqu'à 10% et même 5% la proportion que ses propres subventions représentaient dans l'ensemble de leur budget, ce fut en partie pour des raisons d'ordre fiscal — l'impôt foncier dont il les avaient dotées s'avérant généralement suffisant pour répondre à la plus grande part des besoins — et en partie parce que l'évolution des idées avait conduit l'opinion publique à regarder d'un mauvais oeil toute participation trop poussée à l'instruction publique de la part de l'État. C'est pour cela, d'ailleurs, que l'État provincial crut bon d'abandonner à l'initiative privée le soin de certains secteurs de l'enseignement, notamment l'enseignement secondaire et supérieur, se contentant d'apporter, au besoin, l'aide de ses subventions. Mais depuis quelques années, l'enseignement s'est développé, les effectifs scolaires se sont multipliés, les besoins se sont accrus; l'État provincial a dû prendre en charge une part de plus en plus considérable du budget des commissions scolaires et a dû accorder à l'enseignement privé remplissant une fonction d'utilité publique, des subventions plus nombreuses et plus importantes. L'intervention croissante de l'État ne s'explique cependant pas que par l'augmentation des besoins; on reconnait aujourd'hui que l'école publique déborde la responsabilité locale, par suite de la mobilité de la population, des fonctions économiques et sociales de l'éducation dans l'ensemble de la société. On reconnait également que l'éducation ne sert pas seulement à celui qui en a bénéficié, mais aussi à la société, au progrès de laquelle il contribuera de façon plus efficace et plus active. Bref, les bénéfices de l'éducation dépassent l'individu et la localité; le progrès de l'enseignement sert principalement les intérêts généraux de la société, de sorte qu'on peut et qu'on doit désormais considérer l'éducation comme une entreprise nationale. Cela signifie que l'éducation de chaque enfant, et aussi de chaque adulte, n'est plus principalement sous la responsabilité d'une collectivité locale ou de groupes particuliers; c'est la société tout entière qui est responsable de l'éducation la plus complète possible de chaque étudiant, sans égard à la région qu'il habite ou à son milieu d'origine.

L'enseignement élémentaire et secondaire, service public d'intérêt général

27. Comme le fait voir l'évolution que nous venons de retracer, l'extension progressive à toute la collectivité de la responsabilité de l'éducation ne s'est produite qu'assez récemment. Il ne faudrait pas croire cependant que cette conception nouvelle soit établie de façon encore incertaine au Québec. L'État a expressément reconnu comme sienne, en ces dernières années, une grande part de responsabilité à l'égard de l'enseignement et l'opinion publique

a manifestement souscrit à cette politique. Mais il est particulièrement intéressant de noter avec quelle détermination croissante l'État a jugé à propos de s'acquitter de la double obligation qui incombe partout au pouvoir central en ce qui concerne l'éducation: en contrôler l'étendue et la qualité, en assurer le financement. Le rôle que l'État a choisi de jouer à son endroit mesure, mieux que bien des déclarations, jusqu'à quel point l'éducation est devenue la responsabilité de l'ensemble de la province. Depuis quelques années, le gouvernement du Québec s'est préoccupé énormément du progrès de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement supérieur, tout en continuant de développer rapidement l'enseignement professionnel public qu'il avait lui-même mis sur pied. C'est en faisant verser par le trésor public des contributions de plus en plus importantes pour le financement des universités que l'État a marqué son intérêt pour l'enseignement supérieur. Mais dans le cas de l'enseignement secondaire général, il est allé beaucoup plus loin: il a imposé par la loi à toutes les commissions scolaires l'obligation de donner ou de faire donner les quatre années de cours prévues par les programmes officiels à tous les enfants de leur territoire « jugés aptes à suivre ces cours et désireux de s'y inscrire », en même temps qu'il relevait de 14 à 15 ans l'âge-limite de la fréquentation scolaire obligatoire et retirait aux commissions scolaires le droit d'exiger une rétribution scolaire quelconque pour les onze années d'études qu'elles se trouvaient désormais obligées de donner. L'État a dû augmenter en conséquence ses subventions aux commissions scolaires — elles atteignent aujourd'hui la moitié du budget annuel de l'ensemble de ces administrations — mais grâce à sa double intervention, législative et financière, un enseignement secondaire général de bonne qualité est en voie d'être effectivement ouvert à tous. On a ainsi donné une grande portée pratique au droit à l'éducation pour tous reconnu officiellement par la loi qui a créé le ministère de l'Éducation. Dans ces conditions, on ne saurait hésiter à reconnaître, croyons-nous, que le service d'enseignement, dont les commissions scolaires sont aujourd'hui chargées, est devenu un service public d'intérêt général engageant au premier chef la responsabilité de toute la province. Cette constatation est d'une grande importance pour déterminer la politique à adopter pour le financement de cet enseignement.

Mode de financement particulier à cet enseignement

28. Lorsqu'un service public est reconnu d'intérêt général, il appartient à la collectivité qui en bénéficie dans son ensemble d'en assumer tous les frais, chacun de ses membres étant appelé à faire sa part, au moyen de l'impôt, selon sa capacité de payer et sans égard au bénéfice immédiat qu'il peut ou non en retirer. Dans ces conditions le mode idéal de financement pour l'ensei-

gnement élémentaire et secondaire public, dans la mesure où il doit être considéré comme un service public d'intérêt général pour la province, serait évidemment de constituer le trésor provincial, source unique de tous les fonds destinés à cet enseignement. On en assurerait ainsi le financement complet par des impôts perçus dans le cadre de la fiscalité provinciale et ayant, pour cette raison, un caractère de généralité, quant à leur détermination et à leur incidence, susceptible de produire, pour tous les contribuables de la province, l'effort fiscal uniforme que l'État se doit de leur imposer. Une telle politique entraînerait toutefois la disparition de l'impôt foncier scolaire. Or, il est difficile d'imaginer comment des corps publics électifs comme les commissions scolaires pourraient fonctionner de façon satisfaisante en l'absence d'un impôt local, parce que la nécessité de recourir régulièrement à l'impôt attache un élément important de responsabilité à l'autorité dont une collectivité investit ses représentants. Il semble bien, par ailleurs, qu'il serait difficile à l'État de se procurer par de nouveaux impôts les sommes importantes que rapporte aujourd'hui l'impôt foncier scolaire. Aussi croyons-nous que cet impôt doit être retenu. Mais si l'on retient cet impôt, il devient d'une extrême urgence pour l'État, à notre avis, de voir à ce que les conditions d'administration en soient réformées et uniformisées généralement de façon qu'il puisse mesurer aussi exactement que possible la charge fiscale qui en résulte pour tous les contribuables de la province. Il est indispensable pour l'État de mesurer cette charge afin de déterminer pour l'ensemble de la province quelle part du fardeau des dépenses des commissions scolaires il doit faire supporter par le produit de l'impôt foncier scolaire. Mais il lui est tout aussi indispensable de mesurer cette charge, d'une commission scolaire à l'autre, pour répartir équitablement ses subventions entre toutes les commissions scolaires. Ces subventions, en effet, doivent être réparties en fonction des besoins et des ressources propres à chacune, si l'État veut arriver à établir pour tous les contribuables appelés à payer l'impôt foncier scolaire, où qu'ils se trouvent dans la province, l'uniformité de l'effort fiscal, sans laquelle l'État se rendrait coupable de discrimination à l'endroit d'un grand nombre d'entre eux.

Flexibilité à donner au régime des subventions

29. Il faudra que la politique de subventions adoptée par l'État soit suffisamment large et flexible pour permettre de répondre avec une générosité particulière aux besoins pressants engendrés en certains secteurs par le retard des services scolaires, sans pour cela refuser d'appuyer le progrès raisonnable de services développés ailleurs depuis longtemps, ni décourager le recours à un supplément d'impôt, au besoin, de la part des contribuables des collectivités qui désirent améliorer leurs services scolaires au-delà de la moyen-

ne. Cette politique devra en tout état de cause tendre, par tous les moyens, à réduire progressivement l'écart considérable qui a existé pendant trop longtemps entre l'enseignement mis à la portée de la jeunesse dans les milieux ruraux et l'enseignement offert dans les centres urbains aussi bien, il faut le dire, qu'entre l'enseignement dispensé dans les écoles catholiques et celui qui se donne dans les écoles protestantes.

Nécessité d'un plan d'ensemble pour le budget de l'enseignement

30. Il n'est pas facile d'établir un ordre de priorité à l'intérieur du budget de l'enseignement. Selon quels critères objectifs peut-on décider d'une distribution équitable des fonds publics entre l'enseignement élémentaire, l'enseignement secondaire, l'enseignement préuniversitaire et professionnel, l'enseignement supérieur? On ne peut pas dire qu'on ait trouvé à cette question de réponse satisfaisante. La distribution des fonds publics à chacun des niveaux d'enseignement dépend présentement de la demande et de tous les facteurs qui influencent cette demande. Chaque niveau d'enseignement a sa clientèle particulière, ses exigences propres, ses normes caractéristiques. Comment comparer le coût de l'enseignement universitaire à celui de l'enseignement élémentaire ou de l'enseignement secondaire, le coût de l'enseignement régulier à celui de l'éducation des adultes ? Si on est porté à croire que ces questions sont sans réponse, c'est qu'on commence à peine à se les poser; on peut espérer que l'expérience et les recherches permettront d'arriver à des solutions fondées sur des données objectives. Car il ne s'agit pas là d'un problème purement théorique; la planification de l'enseignement dépend pour une part des résultats de ces recherches. Et l'on sait que le progrès équilibré et harmonieux du système d'enseignement exigera dans l'avenir une planification aussi rationnelle que rigoureuse.

Part du budget de l'enseignement dans le budget provincial

31. La mise au point et le fonctionnement d'un plan comme celui que nous proposons exigent que le gouvernement établisse des priorités dans l'ensemble des dépenses qu'il doit supporter. Le gouvernement doit faire face à un grand nombre de demandes, répondre à une foule de besoins entre lesquels il n'est pas facile d'établir un ordre d'importance. La part des fonds publics qui est allée à l'éducation a considérablement augmenté dans les dernières années; il est certain qu'elle est appelée à s'élever encore dans les prochaines années. Il ne nous appartient pas de déterminer la proportion du budget général que le financement de l'éducation doit représenter. C'est là un problème de politique générale sur lequel les gouvernants auront à importantes décisions à prendre dans l'avenir. Nous souhaitons que les chefs d'Etat soient assez éclairés pour accepter les dépenses de l'enseignement comme un investissement essentiel au progrès économique et social de la société moderne.

Enseignement et progrès économique

32. D'ar ailleurs, la planification de l'enseignement doit finalement se faire dans le cadre du progrès à prévoir pour toute l'économie. En effet, l'une des importantes fonctions du système scolaire est de fournir les ressources humaines exigées par l'évolution de la technologie, de la main-d'oeuvre et des différents secteurs de l'activité économique. Il faut donc chercher le meilleur ajustement possible entre le capital humain que fournit le système d'enseignement, et les besoins du marché du travail. Ce n'est que de cette façon que l'on peut éviter le chômage et assurer un développement économique continu. Le système d'enseignement doit fournir tout le personnel requis aux différents secteurs de production; par ailleurs, l'économie doit absorber toutes les ressources humaines mises sur le marché. On comprend qu'avec la complexité de la structure économique moderne, ce double objectif ne se réalise pas de soi; on se rend compte de plus en plus que le développement de l'enseignement devient un élément de planification économique.

Importance des effectifs à scolariser chez les jeunes et chez les adultes

33. L'intervention de l'État provincial en matière de financement découle aussi de la responsabilité que l'État s'est vu attribuer : c'est à lui qu'il incombe de s'assurer que chacun bénéficie d'un enseignement de bonne qualité, diversifié et susceptible de conduire finalement à un emploi. Les prévisions de population scolaire que nous avons déjà présentées dans les volumes I et II montrent l'ampleur de la tâche à accomplir. Il faudra faire face à une montée rapide et subite des effectifs étudiants au niveau secondaire, à l'institut et à l'université, en même temps qu'à des exigences nouvelles pour la formation technique et professionnelle. Une autre tâche de grande envergure attend également l'État. On verra, par l'analyse des données du recensement de 1961 présentée au chapitre VIII, que la population adulte du Québec était alors la moins scolarisée du Canada. La collectivité a donc une tâche considérable à entreprendre pour hausser le niveau d'éducation de tous ceux qui ont quitté trop tôt l'école. Le système scolaire public et tous les établissements d'enseignement privé auront besoin de l'encouragement de l'État, sous forme de fortes contributions des deniers publics et de bien d'autres façons, pour mener à bien un programme d'éducation des adultes capable de remédier aux carences actuelles.

Importance des dépenses à engager

34. Pour remplir toutes ses obligations à l'endroit des jeunes et des adultes, pour assurer le progrès général de l'enseignement et hausser le niveau des études dans toutes les régions de la province, l'État devra consacrer à l'enseignement des sommes très considérables. Les dépenses d'immobilisation qu'il faudra faire à tous les niveaux d'études et dans toutes les régions de la province, et la croissance des dépenses de fonctionnement vont requérir une planification rationnelle dans l'emploi des fonds publics. Autrement,

on risquera de faire des dépenses inutiles, de multiplier les cas de double emploi, voire d'encourager la mauvaise administration. On a vu depuis quelques années le ministère de l'Éducation imposer des contrôles plus rigoureux sur le financement de l'éducation. Les commissions scolaires doivent faire approuver par lui leur budget annuel, elles doivent pour la plupart respecter dans leurs dépenses les normes fixées par ses services et n'entreprendre aucune construction scolaire sans en avoir fait approuver les plans et devis; les établissements privés subventionnés ont dû accepter certains contrôles du ministère, notamment en ce qui regarde la construction d'immeubles nouveaux. Les universités doivent également présenter leur budget annuel et faire approuver leurs dépenses d'immobilisation, si elles veulent bénéficier des subventions gouvernementales. Cette normalisation des dépenses et ces contrôles étaient inévitables et même nécessaires, compte tenu des sommes très considérables que l'Etat était appelé à verser dans le domaine de l'enseignement. On doit reconnaître que le contrôle gouvernemental a permis de mettre plus d'ordre dans les dépenses de l'enseignement. C'est ce même contrôle qui permet aussi d'espérer que le gouvernement provincial pourra mettre au point un véritable plan d'ensemble du financement de tout l'enseignement.

IV

L'administration scolaire

Nécessité d'organismes distincts du pouvoir central

35. Le rôle de direction supérieure et de coordination de l'enseignement à tous les niveaux que nous recommandions de confier au ministère de l'Éducation dans le premier volume de notre rapport n'impliquait nullement, dans notre esprit, la prise en charge par l'autorité provinciale de tous les établissements d'enseignement constituant le système public, ni même de ceux qu'il pourrait convenir d'ajouter au système existant. En ce qui concerne les universités et les établissements de type nouveau dont nous avons recommandé la création pour faire le lien entre le niveau secondaire et l'université ou pour donner une formation professionnelle de meilleur calibre, c'est-à-dire les instituts, nous avons bien précisé dans notre deuxième volume qu'ils devraient être confiés à des corporations publiques constituées de façon à jouir d'une indépendance et d'une liberté d'action suffisantes vis-à-vis de l'État. Pour le reste de l'enseignement public, c'est-à-dire les écoles élémentaires et secondaires, nous n'avons jamais envisagé qu'il cesse d'être sous la responsabilité d'organismes distincts du pouvoir central, ayant chacun juridiction sur une partie du territoire, constitués par représentation à l'échelon local ou régional et dotés, par délégation de l'État, des pouvoirs et moyens nécessaires à la mise sur pied et au fonctionnement des écoles. Il ne peut donc être question

de nous demander si les commissions scolaires doivent être abolies; il est cependant permis d'envisager, dans les conditions nouvelles dans lesquelles ces organismes intermédiaires sont déjà appelés à fonctionner, certaines modifications de leur rôle et, par suite, de leur nombre et de leur taille.

Caractère relatif de cette nécessité

36. Avant de rappeler, comme nous croyons utile de le faire, quelles ont été jusqu'ici les principales raisons d'être des structures inférieures dans notre système scolaire public, il nous paraît important d'indiquer quel est, à notre avis, l'ordre des valeurs à respecter dans l'examen du rôle que des institutions de cette nature sont appelées à jouer. Le système scolaire existe d'abord pour le service des étudiants et doit être ordonné à cette fin. La commission scolaire n'est qu'un moyen pour assurer l'éducation, qu'un instrument pour le bon fonctionnement du système; l'autonomie dont elle a joui jusqu'ici et la décentralisation administrative qu'elle a permis d'assurer ne sont des modalités institutionnelles à retenir que si elles favorisent la qualité du service scolaire à fournir. Aussi la forme sous laquelle les commissions scolaires doivent être maintenues comme élément du système public et la mesure d'autonomie locale et de décentralisation qu'elles seront susceptibles d'y apporter auront-elles à être déterminées en dernière analyse par les nécessités nouvelles de l'enseignement. Soulignons à ce sujet le danger d'une confusion possible: quand nous parlons du pouvoir local dans les paragraphes suivants, il ne faut pas nécessairement entendre la commission scolaire telle qu'on la connaît, responsable de l'administration scolaire dans chaque localité, ville, village ou paroisse. Il s'agit plutôt de toute corporation ayant un caractère public, remplissant des fonctions scolaires pour un territoire plus limité que celui de la province, et servant d'intermédiaire entre la population et le pouvoir central, la dimension du territoire desservi pouvant varier selon les besoins et le niveau des études.

Raisons d'être d'un corps constitué à l'échelon local :

a) son intégration au milieu

37. Il nous paraît tout naturel au Québec de voir l'État confier une grande partie de la responsabilité en matière d'enseignement public à des corps constitués à l'échelon local, parce que cette formule de décentralisation bénéficie ici d'une longue tradition et qu'elle est à la base du système d'enseignement dans l'ensemble de l'Amérique du Nord. Elle fait partie de la structure politique et sociale, des habitudes de la population, de la mentalité et des moeurs en matière d'organisation scolaire. Transformer complètement le système scolaire en éliminant tout pouvoir local constituerait sans doute une réforme si radicale qu'elle choquerait probablement une bonne partie de la population. On risquerait de déséquilibrer le système d'enseignement, de susciter toutes sortes de résistances à la réforme pédagogique, d'entraîner des réactions de méfiance et d'antipathie dans une population qui n'est déjà guère portée à

accorder sa confiance au pouvoir central en matière scolaire. Mais surtout la centralisation de l'éducation entre les mains de l'Etat ferait inévitablement perdre à la collectivité le concours précieux de nombre de citoyens que leur esprit public et leur désintéressement ont amenés à collaborer, dans les cadres établis, au progrès de l'école publique. Cette considération nous conduit à un examen des raisons plus positives qui militent en faveur du maintien d'un corps public.

b) son caractère démocratique

38. La commission scolaire représente une heureuse extension des institutions démocratiques au domaine scolaire. Il est assez remarquable en effet que, dès la première partie du 19e siècle, on ait ici conçu une administration du système scolaire qui était basée sur une large participation démocratique locale. Les commissaires d'écoles ne sont pas généralement nommés, mais élus selon une procédure relativement simple et précise. Leurs électeurs sont les citoyens qui paient des impôts pour supporter le fardeau de l'enseignement: les propriétaires de biens immeubles dans la localité. La réforme récente apportée à la loi permet aussi aux parents de participer de plus près à la gestion de l'école; ils ont ainsi un moyen à leur disposition pour exprimer leur opinion sur l'éducation que leurs enfants reçoivent. On peut donc dire qu'une administration scolaire élective à l'échelon local assure la participation la plus large et la plus active possible de la population à la tâche de l'enseignement et encourage chacun à s'acquitter pleinement de ses responsabilités en cette matière, ce qui allège et facilite d'autant le travail du pouvoir central.

c) lien avec le pouvoir central

39. Les pouvoirs locaux servent également d'intermédiaire et de pont entre la population et le pouvoir central. Celui-ci peut parfois paraître lointain, distant, inaccessible. On peut craindre qu'il ne sache comprendre les problèmes particuliers, qu'il ait tendance à régler tout selon un même étalon, qu'il ne puisse prêter l'attention nécessaire à des conditions variables. L'administration locale est constituée de personnes élues par la population; elle est donc le mandataire et l'interprète de cette population. Elle peut exprimer le point de vue de la localité auprès du pouvoir central; elle est par ailleurs en quelque sorte à portée de voix, facilement accessible à la population locale et plus sensible aux conditions particulières et aux problèmes du milieu. L'administration locale assure donc une certaine stabilité et constitue un lien avec l'administration centrale.

d) influence sur la qualité de l'enseignement

40. La qualité de l'enseignement tire aussi profit de l'organisation démocratique du système scolaire, car cette qualité ne dépend pas seulement de la valeur des maîtres et d'une direction centrale éclairée, mais aussi des suggestions, de l'initiative, du contrôle et de la

collaboration que peut y apporter toute la collectivité. Il faut cependant reconnaître qu'on a là une arme à deux tranchants. Quand une population n'est pas assez éclairée, son rôle peut être désastreux: l'absence de respect pour l'instruction risque de défavoriser l'enseignement et de nuire à la qualité de l'école. Mais une population qui accorde à l'éducation l'importance qu'elle mérite peut contribuer grandement au progrès des écoles. L'initiative locale, appuyée sur l'intérêt porté à la cause de l'enseignement, peut souvent favoriser, mieux que le pouvoir central, des innovations pédagogiques et une hausse dans la qualité de l'enseignement.

Maintien et transformation des administrations locales

41. Voilà les principales raisons qui nous ont convaincus de l'utilité de corps publics à l'échelon local, dans le système scolaire, et de la valeur du rôle qu'ils peuvent y jouer. Loin de vouloir les détruire, nous en avons proposé de nouveaux, ceux de l'institut par exemple. Mais il faut en même temps reconnaître que, pour rendre les services qu'on en attend, l'administration locale doit évoluer suivant les exigences nouvelles qui se posent à elle et les tâches qu'elle doit accomplir. Comme nous l'expliquerons plus en détail dans les chapitres qui suivent, tout un ensemble de conditions a pu justifier, autrefois, l'existence d'un grand nombre de commissions scolaires de petite taille, fonctionnant chacune dans le cadre d'une large autonomie administrative et financière. Les exigences de l'enseignement étaient beaucoup moins élevées; plus d'une collectivité locale pouvait se considérer exclusivement responsable de l'éducation de ses enfants à cause de la stabilité relative de sa population; les ressources locales pouvaient presque partout suffire à payer les dépenses de l'instruction. Dans ce contexte, l'autonomie, corollaire de l'extrême décentralisation du système des commissions scolaires, s'appuyait sur le caractère assez simple du problème administratif local et sur l'utilisation presque exclusive des ressources fiscales du lieu. Mais la situation s'est profondément modifiée. Aujourd'hui, les exigences de l'enseignement se sont accrues, les ressources locales sont devenues insuffisantes pour faire face à l'élévation des dépenses, la collectivité locale, à cause de la plus grande mobilité de la population, doit reconnaître qu'il lui faut partager avec d'autres la responsabilité de l'éducation sur son territoire. Il en résulte, comme nous l'avons souligné dans la section précédente, que l'éducation devient une entreprise collective et que la responsabilité de l'Etat central en matière d'éducation en est considérablement augmentée. Mais il en résulte aussi pour les administrations scolaires locales un accroissement de responsabilités dans deux directions à la fois. Elles devront d'abord offrir aux étudiants tous les services de l'enseignement requis par les programmes: personnel qualifié, services pédagogiques complets, matériel didactique approprié. La plupart d'entre elles n'y arriveront qu'au sein d'un regroupement qui permettra de mettre en

commun les ressources et de recourir aux services d'un personnel de direction spécialisé. En second lieu, les pouvoirs scolaires locaux seront invités à participer aux responsabilités du pouvoir central, dans le cadre des organismes de coordination, de consultation et de planification. Nous allons développer ces deux idées dans les paragraphes qui suivent.

Exigences nouvelles :

a) dans l'enseignement

12. La première fonction de l'administration locale est sans doute celle d'assurer à tous les étudiants un enseignement de bonne qualité, puisque c'est là en définitive l'objectif à atteindre. Les fins attribuées à l'enseignement dans la société moderne requièrent, de l'administration locale, qu'elle permette à chaque étudiant, jeune ou adulte, de pousser ses études le plus loin qu'il peut, qu'elle recrute un corps enseignant hautement qualifié, qu'elle se dote du matériel didactique approprié, qu'elle offre certains services pédagogiques complémentaires de l'enseignement. L'intérêt des enfants demande que les commissions scolaires trop petites pour dispenser plus que l'instruction élémentaire reconnaissent que même cet enseignement a des exigences telles que bien peu d'entre elles peuvent y répondre isolément. La régionalisation déjà entreprise permet d'étendre le rayon d'action des commissions scolaires; il faudra la compléter en confiant à la commission régionale des pouvoirs pédagogiques sur tout l'enseignement, pré-scolaire, élémentaire et secondaire. Le lien qui existe maintenant entre le cours élémentaire et le cours secondaire, le fait que tous les élèves sont appelés à passer de l'un à l'autre ne laissent guère d'alternative. Par ailleurs les commissaires d'écoles, à cause de la complexité grandissante de leurs responsabilités, devront déléguer une part de plus en plus grande de leur autorité à des cadres recrutés à cette fin, cadres qu'ils choisiront de préférence parmi des personnes qui ont fait carrière dans l'enseignement et qui sont bien préparées au travail administratif.

b) pour l'égalité dans l'éducation

13. Si l'on abandonne entièrement le soin de l'éducation à des pouvoirs locaux n'ayant juridiction que sur un territoire restreint et une faible population, il en résulte inévitablement des inégalités dans la valeur ou la nature de l'enseignement, d'une municipalité à l'autre ou d'une région à l'autre; le droit de tous à la meilleure éducation possible pourra en être compromis. Si l'on reconnaît ce droit et si l'on veut qu'il s'exerce effectivement, il faut non seulement que l'action de l'administration locale s'inscrive dans une politique générale, qu'elle soit guidée par des normes et des objectifs communs, mais qu'elle ait elle-même pour objet un territoire assez étendu et des effectifs scolaires assez nombreux pour être en mesure d'effectuer, dans le cadre de sa propre juridiction, une part importante du travail de coordination et d'égalisation des services d'enseignement.

c) pour l'égalité de l'effort fiscal

41. Le relèvement de la valeur des services scolaires sur nombre de points du territoire, de manière à assurer partout une qualité suffisante à l'enseignement, doit évidemment s'effectuer sans alourdir la charge fiscale des contribuables dont les moyens sont les plus faibles. Bien plus, le fonctionnement de l'ensemble du système scolaire et son progrès général doivent eux-mêmes se réaliser dans le cadre d'une égalisation aussi rapide que possible de l'effort fiscal à l'échelon local. À cette fin, nous avons déjà indiqué que les subventions de l'État aux administrations locales devraient dans leur ensemble être désormais établies en raison inverse des moyens financiers propres à chacune eu égard au service d'enseignement qu'elle doit fournir. Cet objectif d'égalisation des ressources n'est toutefois pas aussi facile à réaliser complètement par le jeu des subventions du pouvoir central qu'il peut le paraître au premier abord. L'opération suppose, en effet, qu'on puisse comparer assez exactement, d'une administration locale à l'autre, l'importance de la richesse imposable et de l'effort fourni, de même que la qualité, l'étendue et le coût des services scolaires dispensés. Le problème est particulièrement complexe lorsqu'il existe, comme au Québec, une multiplicité d'administrations locales présentant une grande variété de situations. Dans ces conditions, un réaménagement du territoire ou des responsabilités de l'administration locale semble devoir constituer une étape essentielle de l'égalisation de l'effort fiscal. En effet, on opérerait par ce moyen, dans bien des régions, une péréquation des charges et des ressources qui atténuerait l'inégalité du fardeau fiscal entre les contribuables de la région et l'on faciliterait en même temps, à l'autorité provinciale, l'application des mesures de péréquation voulues pour corriger, par le jeu de ses subventions, les écarts restants.

Nouvelle conception de la décentralisation

45. Dans ce nouveau contexte, les mêmes mots ne peuvent plus recouvrir les mêmes réalités. L'autonomie des autorités locales et la décentralisation doivent désormais s'entendre dans un sens nouveau. Auparavant, les représentants de la collectivité locale étaient élus pour administrer des fonds perçus presque en totalité dans la localité, et pour assumer une responsabilité sur l'éducation aux dimensions de la collectivité locale. Mais la fonction de l'administration locale s'est profondément transformée. Les dirigeants locaux de l'éducation ont des responsabilités beaucoup plus étendues: on peut dire qu'ils partagent avec l'État la responsabilité de l'éducation pour la collectivité tout entière, et non plus seulement pour leur collectivité particulière. Ils administrent en effet une part des fonds recueillis par le gouvernement provincial; la population adulte qu'ils préparent peut être appelée à vivre hors de la localité; ils contribuent à l'évolution économique de l'ensemble du pays. Ces constatations imposent un changement

radical de perspective. On ne peut plus en effet concevoir les administrations locales de la même façon qu'autrefois: elles sont maintenant associées à l'État central et participent en quelque sorte très étroitement à sa juridiction. On comprend alors que la notion de décentralisation en soit profondément modifiée. Il ne s'agit plus en effet de départager deux niveaux d'autorité nettement distincts et indépendants l'un de l'autre: il faut plutôt chercher un nouvel équilibre entre deux autorités complémentaires et nécessairement solidaires.

Fonctions de l'administration locale

46. Sans doute n'est-il pas question de nier les responsabilités proprement locales qui incomberont encore aux administrateurs locaux : administration scolaire courante au point de vue pédagogique aussi bien qu'au point de vue matériel, choix et embauche des maîtres, planification du développement scolaire et construction des immeubles. Mais il faut insister ici sur le fait que, dans la perspective nouvelle que nous venons d'évoquer, ceux qui sont constitués en autorité à l'échelon local auront un double rôle à remplir. D'une part, ils seront les mandataires ou les interprètes de leur milieu auprès de l'autorité centrale. C'est à ce titre, en particulier, qu'ils seront appelés à collaborer à l'élaboration de la politique générale de l'enseignement et à la planification au niveau provincial. D'autre part, ils seront aussi les mandataires ou les interprètes de l'autorité centrale, et même de la collectivité dans son ensemble, auprès de leur milieu particulier. Ce second rôle se fonde sur le fait qu'une région ou une municipalité ne peut plus avoir sa politique de l'éducation sans que celle-ci s'intègre dans le plan général de développement scolaire. Ce rôle s'explique aussi par le fait que les ressources matérielles mises à la disposition des administrations locales proviennent principalement du pouvoir central dont celles-ci sont en quelque sorte les mandataires pour l'utilisation qu'elles ont à en faire.

Transformations des structures

47. Cette nouvelle conception de la décentralisation et des fonctions de l'administration locale suppose en conséquence un certain nombre de réformes importantes que nous décrirons dans les chapitres suivants. Il faudra notamment regrouper les petites commissions scolaires, préciser l'orientation du mouvement de régionalisation déjà engagé, modifier la structure actuelle des commissions scolaires, changer le mode d'élection ou de nomination, adopter de nouvelles procédures de financement. Mais comme tout est étroitement lié dans l'administration de l'éducation, il est un problème qui sera tout particulièrement soulevé par la réorganisation du pouvoir local, c'est celui de la confessionnalité de l'enseignement et des structures du système scolaire. C'est donc à l'étude de ce problème que nous allons consacrer la section suivante de ce chapitre

V

La confessionnalité scolaire

Point de vue de notre commission

48. Avant d'aborder le problème de la confessionnalité scolaire, il est sans doute bien important de préciser le point de vue que nous avons adopté, en tant que Commission, pour traiter de cette question. Une commission d'enquête comme la nôtre est un corps public émanant du pouvoir politique. C'est donc en tant que citoyen que chacun de ses membres y siège, à l'invitation du gouvernement. Une telle commission étant un organisme de l'État doit se placer au point de vue de la société civile dans son ensemble et adopter, en matière religieuse, la neutralité que nous attribuerons plus loin à l'État. C'est dire qu'elle fausserait son mandat civil si elle définissait la société, l'État ou l'éducation dans la seule perspective d'une confession religieuse particulière; et elle abuserait de l'autorité qui lui a été confiée si elle voulait imposer à tous le point de vue d'une Église en particulier. Tout comme l'État doit le faire, notre commission s'est efforcée de comprendre et de respecter les conceptions des différentes Églises et de tous les citoyens en matière scolaire; il n'était cependant pas de son ressort d'en adopter une plutôt qu'une autre. Il ne s'agit pas là, bien entendu, d'une position doctrinale impliquant une sorte de relativisme religieux. Nous entendons plutôt reconnaître, suivant le principe de la liberté des consciences, qu'une commission publique comme la nôtre, pas plus que l'État, ne peut contraindre l'ensemble des citoyens à adopter le point de vue particulier à une religion. Il ne faut donc pas chercher ici l'expression d'une doctrine catholique ou protestante en matière de confessionnalité scolaire. Nous avons plutôt cherché à dégager les thèmes ou les principes les plus communément acceptables par l'ensemble des citoyens et qui puissent servir de règle à l'État pour déterminer sa politique sur cette question.

Position du problème

49. Le problème que pose la confessionnalité scolaire est celui du droit que peuvent réclamer des parents ayant des convictions différentes en matière religieuse, c'est-à-dire appartenant à des Églises différentes ou ne professant aucune religion, à ce que l'État, ou d'autres pouvoirs publics responsables de l'enseignement, tiennent compte de leurs convictions dans les programmes d'études, l'organisation des établissements scolaires, le financement de l'enseignement. Cette question soulève, on le voit tout de suite, le problème de l'intervention de l'État en matière religieuse. Dans quelle mesure, en effet, l'État peut-il entrer dans ce domaine, par exemple en subventionnant et en appuyant des écoles, publiques ou privées, ayant un caractère religieux ? Peut-on demander à l'État de reconnaître une religion ou un groupe de religions en subvention-

nant leurs écoles ? Ou inversement l'État fait-il affront à la religion et fait-il profession d'indifférence religieuse en offrant lui-même ou autrement un enseignement non-confessionnel ? Telles sont quelques-unes des questions qui se posent à l'occasion de la confessionnalité scolaire. Nous allons d'abord tenter d'y répondre brièvement à partir de quelques principes généraux, avant de considérer plus particulièrement la situation présente au Québec.

Principes généraux :

a) la neutralité de l'État :

i. sa nature

50. Le premier principe qu'il faut affirmer est celui de la neutralité de l'État en matière religieuse. Nous entendons par là que l'État ne doit pas faire usage de son autorité pour imposer aux citoyens une contrainte quelconque qui les obligerait à accepter telle religion plutôt que telle autre ou à accepter une religion, ou à n'en accepter aucune. L'État, en tant que tel, n'a pas compétence pour décider de la vérité ou de la fausseté de la religion ou d'une religion particulière; ce problème de la vérité religieuse est hors de sa juridiction. Sans doute peut-il limiter la liberté d'une religion, lorsque celle-ci met en danger l'ordre public; mais c'est alors au nom de l'ordre public que l'État agit, car c'est là son domaine et sa responsabilité. Il ne revient donc pas à l'État de garder ni de gagner des fidèles à une Église, pas plus que de chercher à les en détacher. Il en résulte, dans un pays de pluralisme religieux, que l'État doit accorder un traitement égal à toutes les Églises et à toutes les religions en tant qu'institutions, aux croyants et aux incroyants en tant que citoyens libres, responsables et égaux.

ii. reconnaissance de ce principe

51. Le principe de la neutralité de l'État en matière religieuse ne doit pas être confondu avec celui de la séparation de l'Église et de l'État, inscrit dans les lois ou dans la constitution d'un pays. Peu de nations ont en réalité juridiquement établi une telle séparation. Aussi, s'agit-il plutôt d'une attitude, d'une mentalité, d'un esprit de la part de l'État, des citoyens et des Églises. Même si les États n'ont pas officiellement reconnu la séparation de l'Église et de l'État dans leurs lois, même si certains pays ont hérité du passé une forme de reconnaissance d'une Église ou d'une religion, la tendance des sociétés modernes est d'accepter aujourd'hui de plus en plus généralement le principe de la neutralité de l'État en matière religieuse. Sans doute, certains États continuent-ils à ne reconnaître qu'une religion ou l'athéisme, mais c'est là une attitude qui est de plus en plus mise en question, de la part tant des croyants que des incroyants. Beaucoup de témoignages permettent d'affirmer que la conscience moderne est sensible aux dangers d'une intervention de l'État en tout ce qui touche les convictions religieuses des citoyens et l'action proprement religieuse des Églises. Dans un pays de pluralisme religieux comme le nôtre, il importe que la politique de l'État soit marquée au coin du plus grand respect possible en cette matière, c'est-à-dire qu'elle soit

fondée en principe et dans les faits sur la neutralité en matière religieuse.

b) la liberté religieuse

52. La neutralité de l'État en matière religieuse est complétée par un autre principe, celui de la liberté des consciences, qui vient en même temps donner à cette neutralité une autre dimension. Si l'État se défend de prendre parti en matière religieuse, c'est qu'il s'agit là d'un domaine qui appartient très strictement à la conscience personnelle la plus intime de chaque homme. Nous avons affirmé plus haut la liberté et l'égalité des personnes, l'une et l'autre ayant leur fondement dans le respect de la dignité humaine en chaque citoyen. S'il est un domaine où le citoyen a droit à la plus grande liberté, où le droit de la personne à se déterminer elle-même sans aucune contrainte de la part de l'État doit être affirmé et respecté, c'est bien celui de la conscience religieuse. La relation avec un ordre surnaturel appartient en propre à chaque personne, elle constitue le domaine privilégié de sa liberté. Les citoyens entre eux se doivent le respect le plus complet en tout ce qui touche la vie religieuse; ainsi en est-il à plus forte raison encore de l'État à l'égard des citoyens. C'est pour lui, comme pour tout le monde, un devoir de stricte justice auquel il ne peut échapper sans tomber dans une sorte de totalitarisme, c'est-à-dire une forme de gouvernement qui tend à s'arroger des droits sur la personne totale des citoyens. L'État et toute la société doivent reconnaître à chaque personne le droit de rechercher librement et de façon responsable la vérité en matière religieuse, de faire ses propres options, de pratiquer une religion ou de n'en pratiquer aucune, bref de suivre en cette matière les dictées de sa conscience personnelle. Dans cette démarche, personne ne doit être forcé d'une façon ou de l'autre d'aller contre sa conscience, ni empêché d'agir selon sa conscience. Sans doute peut-on déplorer, ici encore, que cette liberté religieuse ne soit pas également reconnue et respectée par tous les États : la liberté de conscience est encore brimée soit au nom d'une religion, soit au nom de l'athéisme. C'est là cependant, peut-on espérer, un état de fait qui tendra à disparaître avec l'évolution de la conscience moderne vers un plus grand respect de la personne humaine.

c) l'acceptation d'options différentes :

i. en général

53. A la lumière de ce second principe, on peut dire que la neutralité religieuse de l'État ne signifie pas que celui-ci ne doive avoir aucune considération pour les convictions religieuses des citoyens. En effet, si la neutralité religieuse de l'État interdit à celui-ci de prendre parti en faveur d'une religion, elle n'exige cependant pas une intervention de l'État en faveur de l'indifférence religieuse pas plus que contre une religion. L'État doit au contraire respecter, dans les limites de l'ordre public, toutes les options religieuses des citoyens. Ceci implique qu'il ne peut négliger le fait que les

citoyens ont telle ou telle croyance en matière religieuse et qu'il doit en tenir compte. Il lui faut, dans l'intérêt même du bien général, prendre en considération et chercher à respecter les attitudes des citoyens, inspirées par leurs convictions morales ou religieuses. Dans la complexité du phénomène social et humain, on ne peut séparer par des cloisons étanches les convictions des citoyens en matière de morale et de religion et leur engagement dans la société. L'option de foi, comme l'option philosophique, peut s'étendre à tout l'être et à tout l'agir d'une personne, si bien qu'une société pluraliste doit compter avec des façons différentes d'envisager et de réaliser la poursuite du bien commun civil et de l'ordre public. C'est là un fait que l'État ne peut négliger, qu'il doit au contraire accepter, cherchant à en tirer toute la richesse qu'il comporte.

ii. dans l'enseignement

54. Ces dernières considérations ont une importance toute particulière en ce qui concerne l'enseignement. On sait qu'en ce domaine les citoyens d'une même société, particulièrement lorsque celle-ci est pluraliste, peuvent avoir des conceptions différentes du rôle de l'école dans la formation religieuse et morale de leurs enfants. Dans une société démocratique, l'État se doit de considérer les différentes requêtes qui lui sont présentées touchant la fonction religieuse de l'école et, sans juger des convictions religieuses sur lesquelles elles s'appuient, chercher honnêtement comment il peut respecter ces convictions, satisfaire ces demandes ou une partie de ces demandes, proposer les accommodements possibles. Telle est l'attitude ouverte et libérale que l'on peut attendre de l'État, sans qu'il abandonne pour autant sa neutralité religieuse. Il est donc normal que l'État cherche à répondre positivement à des demandes concernant en particulier la formation religieuse à l'école ou le caractère confessionnel des établissements, lorsque cela lui est possible, sans compromettre l'ordre public et sans abaisser la qualité de l'enseignement.

d) limites imposées à l'État touchant la confessionnalité :

i. enseignement public et liberté de conscience

55. Pour ce qui regarde l'enseignement, nous pouvons donc conclure que l'État ne nie pas le principe de sa neutralité religieuse lorsqu'il agrée aux requêtes de groupes religieux qui demandent un enseignement religieux à l'école ou la confessionnalité scolaire. Mais la possibilité qu'a l'État de répondre positivement à ces demandes est limitée par les responsabilités qu'il a par ailleurs à l'endroit de l'enseignement. Tout d'abord, il lui incombe d'assurer un enseignement public, soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres pouvoirs publics. De sa nature, l'enseignement public est ouvert à tous, sans discrimination de race, de classe, de sexe, de religion. Chaque enfant, et maintenant de plus en plus chaque adulte, doit pouvoir accéder à l'enseignement qui correspond à ses aptitudes et à ses intérêts. C'est là un droit strict

reconnu aujourd'hui de façon générale dans notre société; permettre à chacun d'exercer ce droit est une obligation tout aussi stricte, à laquelle l'État ne peut échapper. Dans une société homogène au point de vue religieux, l'État peut satisfaire à cette obligation dans le cadre d'un enseignement confessionnel, si tel est le désir de la population. Mais dans le contexte d'un pluralisme religieux, l'État a le devoir de protéger la liberté de conscience des citoyens en s'assurant que la confessionnalité des écoles publiques ou l'enseignement religieux qui s'y donne ne blesse pas les convictions en matière religieuse d'enfants qui fréquentent ces écoles. Et il est important de souligner ici que l'obligation qui incombe à l'État d'assurer un enseignement public à tous, prime sur le devoir qu'on peut lui faire d'autoriser l'éducation religieuse de groupes d'enfants dans ses écoles. En tant que responsable de l'ordre public et protecteur des droits et libertés des citoyens, l'État est d'abord tenu d'organiser et de maintenir l'enseignement public et de protéger la liberté des consciences. L'État acceptera donc que l'école participe à l'éducation religieuse des enfants, dans la mesure où celle-ci ne nuit pas aux exigences qui découlent du caractère public de l'école.

ii. pour éviter la confusion des autorités

56. Dans la même perspective, il importe aussi de rappeler que, si l'État ne peut imposer à l'ensemble des citoyens les convictions d'une Église particulière, il ne peut non plus contraindre les fidèles d'une Église à respecter les consignes de celle-ci. Ainsi, si des parents désiraient envoyer leurs enfants à une école que leur Église préfère qu'ils ne fréquentent pas, l'État ne peut évidemment mettre son pouvoir au service de cette Église afin de forcer ces parents à obéir à cette Église. Autrement, l'État manquerait gravement à la neutralité religieuse qu'il doit observer et ne respecterait pas la liberté de conscience des citoyens.

iii. en vue de la meilleure éducation possible

57. Nous avons insisté dans les paragraphes précédents sur le devoir qui incombe à l'État d'assurer à tous un enseignement de la meilleure qualité possible, jusqu'au niveau le plus avancé que chacun peut atteindre. Dans une société pluraliste au point de vue religieux, cette obligation vient également limiter la possibilité qu'a l'État d'accorder à des groupes religieux différents des écoles répondant pleinement à leur conception de la formation religieuse. Un enseignement diversifié, répondant à toutes les aptitudes individuelles et aux besoins du marché du travail, exige maintenant des établissements scolaires beaucoup plus vastes qu'autrefois, même des campus aux niveaux les plus avancés. Nous avons dit, dans la deuxième tranche de notre rapport, qu'une école élémentaire doit compter 600 élèves pour qu'on puisse y organiser un enseignement qui tienne compte des rythmes d'apprentissage différents chez les enfants et pour maintenir des classes de rattrapage; au niveau secondaire, un établissement polyvalent du type que nous

avons proposé ne peut se réaliser de façon satisfaisante à moins de compter 1,200 élèves; l'institut enfin, bien que ne comportant que deux années d'études, doit offrir un choix très étendu de cours-options et contenir au moins 1,500 étudiants. Si, pour répondre aux demandes des groupes religieux, l'État se voyait sollicité de fractionner indûment le système scolaire, d'ouvrir des établissements trop petits, de priver en conséquence les élèves des cours et des services requis, nous ne croyons pas qu'il pourrait satisfaire à ces demandes sans agir à l'encontre du bien général qu'il a mission de sauvegarder. C'est donc dans les limites qui lui sont imposées par cette obligation d'assurer à tous le meilleur enseignement possible que l'État doit considérer le problème de la confessionnalité scolaire.

Reconnaissance juridique de la liberté des consciences

58. Les principes généraux que nous venons de poser ne s'inspirent pas seulement d'une saine philosophie politique et des exigences mêmes de la démocratie. L'impartialité ou la neutralité de l'État vis-à-vis les diverses confessions religieuses et la liberté de conscience des citoyens ont été formellement inscrites dans les lois du Québec il y a plus d'un siècle et ont été souvent reconnues depuis par la jurisprudence; mais à cause du temps qu'on a mis à reconnaître l'évolution pluraliste de la société, on n'a pas tiré toutes les conséquences de cette législation. C'est le Parlement de l'Union qui prit position sur ces importantes matières. Depuis 1791, l'Église d'Angleterre, sans toutefois se faire jamais reconnaître pleinement le caractère d'Eglise établie, avait bénéficié, sous la pression de Londres, d'un traitement de faveur de la part des pouvoirs publics du Haut et du Bas-Canada. La chose ayant soulevé, surtout dans le Haut-Canada, une opposition très vive de la part des autres Églises protestantes, la Constitution fut modifiée en 1840 pour abolir le droit, jusque-là reconnu à l'autorité civile, de réserver au soutien de l'Église anglicane une fraction des terres publiques équivalant au septième de toutes les concessions qui se faisaient. En 1851, le Parlement de l'Union fit également disparaître de la Constitution les dispositions prévoyant la construction et l'entretien de presbytères pour le clergé anglican. La loi votée à cet effet contenait un article permettant à tous les sujets de Sa Majesté « la jouissance et le libre exercice du culte (et) de toute profession religieuse, sans discrimination ni préférence, mais de manière à ne pas servir d'excuse à la licence ni de justification à des pratiques incompatibles avec la paix et la sûreté de la province . . . » C'était accorder en termes très larges et sans autres réserves que celles d'usage, la liberté de religion à tous les citoyens sans exception. Et pour bien montrer que l'État lui-même s'interdisait désormais de choisir entre les diverses Églises, une dernière loi fut passée en 1854 pour mettre fin aux bénéfices que continuait

de recevoir le clergé anglican au titre des subventions précédemment accordées : le préambule de cette loi expliquait que le désir de faire disparaître toute apparence d'alliance entre l'Église et l'État en dictait l'adoption. Il est intéressant de noter que la loi de 1851, dite de la liberté des cultes, qui fonde au Québec et dans l'Ontario la liberté de conscience, a eu dès l'abord le caractère d'une disposition constitutionnelle et que ce caractère a été renforcé, par suite de certaines dispositions de la Loi de l'Amérique du Nord britannique, au point que ni l'une ni l'autre des deux provinces ne semblerait avoir le pouvoir aujourd'hui de l'abroger, si ce n'est avec le concours du Parlement fédéral. Ajoutons que c'est cette loi qui donne ouverture à la « conscience clause » que des parents ont pu au besoin invoquer avec succès devant les tribunaux pour soustraire leurs enfants à l'enseignement religieux donné à l'école publique, lorsque cet enseignement n'était pas en accord avec leurs propres convictions. L'élargissement qui s'est produit dans les idées de la plupart des gens au sujet de la liberté religieuse justifierait, à notre avis, dans la situation nouvelle qui se présente au Québec, une interprétation de la loi de 1851 susceptible d'appuyer toutes les conclusions auxquelles vont nous amener les principes généraux que nous avons exposés ci-dessus.

Situation nouvelle au Québec

59. Jusqu'à présent, une des caractéristiques marquantes du système scolaire du Québec, c'est que tout l'enseignement public, à l'exception de l'enseignement technique et professionnel, est obligatoirement confessionnel, soit d'inspiration catholique, soit d'inspiration protestante. C'est dans le secteur privé, par ailleurs très largement confessionnel, que l'on trouve un certain nombre d'établissements d'enseignement non-confessionnels ou multi-confessionnels. Du côté français, même l'enseignement supérieur est totalement assuré par des établissements catholiques. Ce caractère confessionnel de l'enseignement public s'accordait assez bien avec une société relativement homogène au point de vue religieux, la grande majorité de la population étant ou catholique ou protestante. Quant aux Juifs, le groupe minoritaire le plus important, ils s'étaient accommodés des écoles protestantes ; un certain nombre d'entre eux ont cependant créé à Montréal et dans la banlieue un réseau assez important d'écoles privées juives. Mais on constate aujourd'hui un pluralisme religieux croissant. Au sein de la population française et de la population anglaise, des groupes de citoyens ont réclamé pour leurs enfants un enseignement public non-confessionnel. Pour un certain nombre d'entre eux, l'école confessionnelle publique ne correspond pas ou ne correspond plus à leurs convictions en matière religieuse. Par ailleurs, l'immigration dont a bénéficié le Québec depuis la fin de la dernière guerre a grossi des groupes religieux naguère très minoritaires. En même

temps, le Québec s'engage dans une réforme pédagogique qui impose le regroupement des établissements dans de plus vastes ensembles et la création de nouveaux complexes scolaires. Ces deux éléments nouveaux, le pluralisme religieux et la réforme pédagogique, obligent aujourd'hui à envisager la confessionnalité de l'enseignement public dans des perspectives nouvelles.

Droit à l'enseignement non-confessionnel

60. Il faut d'abord reconnaître que ceux qui réclament un enseignement non-confessionnel font valoir un droit incontestable. Si le système d'enseignement du Québec a pu être totalement confessionnel, c'est que la population était suffisamment homogène au point de vue religieux pour que la conscience des enfants n'en soit pas blessée. Mais à partir du moment où des parents demandent que leurs enfants soient éduqués dans des établissements qui ne soient d'aucune dénomination religieuse, le système d'enseignement public ne peut plus rester exclusivement confessionnel; autrement il ne serait plus ouvert à tous les enfants sans discrimination. En effet, un enseignement confessionnel, particulièrement celui que l'on trouve dans un certain nombre d'établissements catholiques, constitue de toute évidence une pression, voire une certaine contrainte sur l'enfant de famille non croyante. Il n'est pas difficile de croire que sa conscience puisse en être blessée et que le principe de la liberté religieuse en soit compromis. L'option qu'ont faite des citoyens de n'adhérer à aucune Église ou de ne croire en aucune doctrine religieuse doit être aussi respectée que toute autre. Les citoyens croyants qui réclament pour eux-mêmes la liberté de conscience ne peuvent brimer les autres quant à ce droit. Le pluralisme religieux de la société requiert de chacun, croyant ou incroyant, un respect des opinions d'autrui, fondé sur la reconnaissance de la liberté et de la dignité de la personne humaine. C'est en nous appuyant sur ces principes que nous recommandons d'organiser un enseignement non-confessionnel chaque fois qu'un nombre suffisant de parents en feront la demande.

Conséquences pour l'école confessionnelle

61. Bien que les données numériques manquent pour l'affirmer avec certitude, on peut cependant dire qu'il sera probablement aisé d'organiser, dans une ville comme Montréal, un enseignement non-confessionnel, parce que le nombre de parents qui le requerront sera suffisant pour justifier l'ouverture de classes et d'écoles à l'intention de leurs enfants. Mais il n'en sera pas de même dans de plus petites agglomérations où quelques familles pourront aussi demander un enseignement non-confessionnel. Comme il faut un nombre suffisant d'élèves pour ouvrir des classes ou des écoles distinctes, sans nuire à la qualité de l'enseignement, il sera difficile d'accéder à cette demande. C'est alors que l'école confessionnelle devra se rappeler sa nature d'établissement public et commun: la direction de l'école devra accepter, sans difficulté,

d'exempter de l'enseignement religieux et des pratiques religieuses tout enfant dont les parents en feront la demande. Mais il y a plus. Pour accueillir tous les enfants sans heurter leur conscience religieuse, l'école devra, sans perdre le caractère confessionnel auquel tient la majorité des parents, assouplir celui-ci, l'adapter, en modifier certains aspects pour répondre aux exigences nouvelles posées par le pluralisme religieux parmi les élèves.

La confessionnalité scolaire, réalité variée

62. Pour comprendre ce qui précède, il importe de se rappeler que la notion de confessionnalité est loin d'être aussi simple et univoque qu'on peut le croire au premier abord. La confessionnalité scolaire est plutôt une réalité multiple et variée, c'est-à-dire qu'elle peut être conçue et réalisée de manières fort différentes selon les groupes religieux, les contextes sociaux ou politiques et selon la composition religieuse de la population. C'est ainsi que dans des établissements différents tous reconnus comme confessionnels, l'éducation religieuse à travers l'enseignement des matières profanes peut être plus ou moins accentuée; les exercices religieux peuvent occuper plus ou moins de place; l'admission des élèves et l'embauche des maîtres peuvent être plus ou moins sélectives sur la base de leurs convictions religieuses. Ces différences ne proviennent cependant pas seulement d'adaptations locales que l'on fait subir à une même notion : l'idée qu'on se fait de la confessionnalité scolaire peut varier considérablement d'une Eglise à l'autre, voire à l'intérieur d'une même Eglise. Pour mieux faire comprendre ce que nous entendons, nous allons analyser successivement deux cas extrêmes de confessionnalité scolaire.

Deux cas extrêmes :

a) la confessionnalité stricte

63. Nous appellerons le premier cas celui de la confessionnalité stricte. Dans cette conception, l'enseignement religieux ne constitue qu'un trait, incomplet par lui-même, d'une école confessionnelle. L'enseignement de toutes les matières profanes contribue aussi à l'éducation religieuse et morale de l'étudiant, par l'esprit que le maître apporte à son enseignement, les leçons qu'il en tire à l'occasion et la concordance qu'il établit entre la discipline qu'il enseigne et la foi. De plus, non seulement l'enseignement mais aussi l'organisation de toute la vie des étudiants et le service de pastorale imprègnent le climat général de l'établissement d'un esprit religieux, c'est-à-dire doivent favoriser la pratique d'une religion dans une atmosphère de foi, sinon de ferveur. Cette conception suppose une homogénéité religieuse à peu près complète chez les étudiants; les convictions religieuses des élèves et de leurs parents doivent s'accorder avec celles qui inspirent un tel établissement; quant aux élèves qui ne sont pas de la même foi religieuse que la majorité, même s'ils obtiennent d'être exemptés de l'enseignement religieux, ils doivent accepter de baigner dans le climat et l'esprit d'une religion qui leur est étrangère. En outre, l'école confession-

nelle ainsi conçue suppose un personnel enseignant appartenant, à peu près sans exception, à une même confession religieuse.

61. Le second cas pourrait s'appeler celui de la confessionnalité large. Il s'agit d'une école où l'enseignement profane est généralement distinct de l'enseignement religieux, c'est-à-dire qu'on ne s'attend pas à ce que l'enseignement des matières profanes contribue positivement à l'éducation religieuse des élèves; on n'attend pas du maître qu'il tire, à l'occasion, une leçon de doctrine religieuse de son enseignement littéraire, scientifique ou philosophique. La chose peut être permise ou tolérée, elle n'est pas requise. Par ailleurs, l'enseignement religieux a une place spécifique dans l'horaire quotidien ou hebdomadaire; un programme en prévoit le déroulement selon un plan plus ou moins détaillé. Le programme de cet enseignement religieux peut être conçu de façon large, sous forme de cours-options à l'intention des croyants de diverses dénominations religieuses. Ou encore il ne s'inspire pas de la doctrine d'une seule confession mais plutôt d'un corps de doctrine commun à plusieurs; au lieu d'être, disons luthérien ou calviniste, l'enseignement religieux se définit, par exemple, comme chrétien: il cherche à présenter les grands thèmes qui constituent l'héritage commun de la tradition chrétienne. L'horaire peut aussi comporter, à certains moments déterminés, des prières ou exercices religieux acceptables pour tous. La langue française n'a pas l'équivalent du terme anglais « non sectarian » pour qualifier ce type d'établissement. Celui-ci suppose, d'une part, que la famille et l'Église donneront à l'enfant le complément d'éducation et d'instruction religieuses conformes à une religion particulière; il suppose, d'autre part, que la presque totalité des élèves appartiennent à des religions dont cet enseignement religieux est un fondement, une base; quant aux élèves qui n'appartiennent à aucune religion ou qui appartiennent à une religion non chrétienne (pour continuer avec le même exemple), ils peuvent être exemptés de l'enseignement religieux et des prières ou exercices. Les tenants de la confessionnalité stricte peuvent peut-être considérer que cette école que nous décrivons n'est pas véritablement confessionnelle; elle ne l'est pas, bien sûr, dans le sens où ils l'entendent. Pourtant, le Quaker Joseph Lancaster, qui a mis au point cette formule en Angleterre à la fin du 18e siècle, et un bon nombre de ceux qui l'ont appliquée depuis dans plusieurs pays, et entre autres dans certaines provinces canadiennes, considèrent qu'il s'agit bien là d'une école confessionnelle puisqu'elle est essentiellement chrétienne; de leur côté, les catholiques anglais, américains et canadiens ont généralement eux-mêmes regardé ce type d'école comme une école protestante, reconnaissant ainsi son caractère confessionnel.

b. la confessionnalité large

Difficulté d'une définition générale de la confessionnalité scolaire

65. Les deux cas que nous venons de décrire ne sont pas théoriques : ils correspondent à des réalités concrètes que l'on peut observer au Québec et ailleurs. Et dans chaque cas, ceux qui fréquentent ou appuient ces écoles leur attribuent un caractère confessionnel. C'est dire qu'il n'y a pas une conception univoque de la confessionnalité; c'est dire aussi que, lorsqu'on parle d'école confessionnelle, ce terme peut représenter des réalités très diverses. Il faut d'ailleurs le souligner, les cas décrits plus haut sont bien loin de rendre compte de toute la réalité: ils n'ont été choisis qu'à titre d'illustrations. Entre ces deux possibilités s'offre tout un dégradé de situations diverses, allant de la confessionnalité la plus stricte à la confessionnalité la plus large. C'est précisément ce qui rend si difficile de formuler une définition générale de la confessionnalité scolaire, hors de la perspective d'une conception religieuse donnée. Etant donnée la variété de modalités concrètes que peut comporter la confessionnalité scolaire, il est à peu près impossible de la définir par son contenu. Il faut plutôt recourir à des caractères en quelque sorte extérieurs. Tout au plus peut-on dire que l'établissement confessionnel est celui qui, en tant qu'institution, accorde une prédominance à une option religieuse particulière et, en conséquence, est ou tend à être exclusif ou sélectif dans le choix des étudiants, du personnel enseignant et de la direction. Même lorsqu'elle est en pratique très largement ouverte aux enfants de toutes convictions religieuses, ce qui caractérise l'école confessionnelle c'est cette option institutionnelle en faveur d'une religion ou d'un corps de doctrine religieuse, si général soit-il : étudiants et professeurs doivent tenir compte de cette option et à tout le moins la respecter.

Assouplissement de la confessionnalité :

a) selon les conditions locales

66. La variété des modalités concrètes que peut prendre la confessionnalité scolaire permet de mieux comprendre que celle-ci puisse, selon les circonstances, se modifier et s'adapter. La confessionnalité la plus stricte ne peut se réaliser dans l'école publique que lorsque la population est complètement homogène au point de vue religieux. Mais lorsque des enfants fréquentant l'école ne partagent pas les convictions religieuses de la majorité, l'école confessionnelle publique se doit de s'assouplir, de trouver les accommodements qui s'imposent. Ceux-ci peuvent en pratique varier d'une école à l'autre, d'une localité à l'autre ou d'une région à l'autre. Il serait bien impossible d'en donner un modèle général applicable universellement. C'est en fonction des conditions locales, de l'attitude des parents, que l'on peut finalement trouver la solution la plus satisfaisante, en ce qui concerne le degré de confessionnalité d'une école.

67. La confessionnalité devra varier non seulement en fonction du pluralisme de la population, mais aussi en fonction du niveau des études. Il sera sans doute plus facile de maintenir la confessionnalité des écoles élémentaires à cause de leur nombre et des effectifs moins nombreux qu'elles supposent. Mais la taille des écoles secondaires, et plus encore des instituts, devra être telle qu'on ne pourra assurément pas multiplier ces établissements dans une même région ou dans une petite ville. C'est dire que l'école secondaire et plus encore l'institut devront être accessibles à tous, sans discrimination. Cela suppose que le caractère confessionnel des établissements d'enseignement s'adapte à mesure que l'on passe d'un niveau à l'autre. Il est d'ailleurs normal qu'il en soit ainsi, car à partir du cours secondaire la présence religieuse peut s'affirmer bien plus par les soins d'un service de pastorale, par un enseignement approprié des sciences religieuses et par la présence d'une communauté chrétienne que par des rappels répétés qui risquent finalement de rebuter des adolescents ou des jeunes gens.

b) selon les niveaux de l'enseignement

68. Le succès d'une telle entreprise, visant à assurer un enseignement non-confessionnel et à maintenir des modalités adaptées de confessionnalité, repose sur deux conditions principales. La première est une attitude de respect pour autrui et de compréhension, dans l'ensemble de la population. On devra d'abord accepter sans réserve que ceux qui le désirent puissent bénéficier d'établissements non-confessionnels, là où la chose sera possible. Ailleurs, la majorité devra reconnaître honnêtement qu'il faut assouplir le caractère confessionnel de l'école qu'elle est appelée à partager avec la minorité; les minorités devront accepter que l'école garde une forme de confessionnalité. Dans ce dernier cas, l'école sera en quelque sorte le reflet de la localité. Les enfants appartenant à une minorité qui ne partageraient pas les convictions de la majorité trouveront à l'école, dans un climat accueillant, la situation même qui prévaut dans la localité. De leur côté, les enfants appartenant à la majorité apprendront dès l'école l'ouverture d'esprit et le respect de la liberté des consciences qu'appelle une société pluraliste. Si les éducateurs savent y être attentifs, une telle situation peut devenir très favorable à un enrichissement humain et spirituel des personnes et de la collectivité.

Double condition de succès :

a) respect et compréhension

69. La seconde condition consiste à reconnaître que c'est au niveau de l'école elle-même que se réalise la confessionnalité scolaire. C'est donc aux parents des élèves, en collaboration avec la direction de l'établissement, qu'il revient de déterminer les modalités concrètes du caractère confessionnel de l'institution. Cette fonction ne doit pas leur être enlevée par un organisme public qui viendrait en quelque sorte déterminer à leur place le caractère de l'école que fréquentent leurs enfants. Ce serait le cas,

b) responsabilité des parents

par exemple, si l'école tirait son caractère confessionnel ou non-confessionnel du fait qu'elle est administrée par tel ou tel type de commission scolaire : il y a lieu de toujours maintenir présente la distinction entre, d'une part, le plan de l'enseignement — où se situe la confessionnalité — et, d'autre part, celui de la structure publique responsable de l'administration des établissements d'enseignement et participant de la neutralité de l'État lui-même. Ce serait également le cas si les modalités de la confessionnalité étaient définies de façon stricte ou rigide par les Comités confessionnels du Conseil supérieur de l'éducation et si la classification des établissements relevait directement de ceux-ci.

VI

Le secteur privé de l'enseignement

L'évolution en cours :

a) rapprochement des secteurs public et privé

70. Les relations entre le système public d'enseignement et le secteur privé ont considérablement varié d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre; mais dans l'évolution récente des systèmes d'enseignement on constate presque partout un rapprochement entre ces deux secteurs. Diverses causes y ont contribué de part et d'autre. Dans bien des cas, le secteur privé, écrasé par des obligations financières très lourdes, a fait appel aux pouvoirs publics; ceci l'a amené à s'évaluer lui-même et à faire mieux connaître sa situation réelle, ses effectifs aux différents niveaux, ses ressources, ses déficiences et ses besoins. Les débats et les résistances suscités par ces demandes eurent pour effet une meilleure information du public et surtout une meilleure évaluation, par les pouvoirs publics, de l'actif national représenté par le secteur privé d'enseignement. Par ailleurs, l'inquiétude générale de tous les milieux d'éducation, quant à la scolarisation accrue de l'ensemble des citoyens et quant à l'adaptation de l'école aux exigences de la société moderne, a provoqué entre tous les secteurs du système scolaire un dialogue, parfois passionné, d'où se dégagent progressivement une conception commune de la réforme scolaire à opérer, une égale préoccupation de la qualité de l'enseignement, un désir partagé d'innovation et de recherche. Cette meilleure connaissance réciproque, cette recherche d'une orientation nouvelle qui affectera également les deux secteurs de l'enseignement, la nécessité de répondre par tous les moyens disponibles au défi de l'ère moderne en éducation, tous ces facteurs amènent un rapprochement progressif de l'enseignement public et de l'enseignement privé.

b) aide financière et pédagogique et réglementation

71. Dans plusieurs pays, ce rapprochement s'est traduit par une législation scolaire prévoyant une aide financière et pédagogique appréciable pour les établissements privés et précisant une réglementation de leur enseignement et de leur administration. Diverses

formes d'entente ou de contrat sont proposées aux établissements privés pour établir la participation plus ou moins grande de l'État à leur financement. Cette législation a pour effet d'uniformiser la qualité de l'enseignement, de faire profiter les maîtres de l'enseignement privé des avantages sociaux accessibles jusque-là aux seuls maîtres de l'enseignement public et de favoriser l'unité de la profession enseignante. Enfin, ils allègent la charge financière portée par les établissements privés et les parents et leur permet de consacrer leurs énergies à l'amélioration de l'enseignement et à la mise en oeuvre de la réforme scolaire. D'une façon générale, la législation en faveur des établissements privés se ressent des circonstances historiques et politiques dans lesquelles elle est née. C'est pourquoi elle varie d'un pays à l'autre et préconise parfois des mesures difficiles à justifier hors de leur contexte. Mais elle accomplit, partout où elle existe, un rapprochement souhaitable entre les différents éléments du système scolaire qui travaillaient isolément et parfois se combattaient.

La liberté de l'enseignement

72. Le droit à l'éducation pour tous établit définitivement l'État dans un rôle prépondérant en matière d'éducation; et la société, pour satisfaire à ce droit, doit compter sur toutes ses ressources. Appelé à prendre en charge tout le système d'enseignement pour accomplir cette tâche collective, l'État ne peut négliger l'apport des établissements privés. Dans la mesure même où ces établissements y jouent un rôle utile, ils ont des titres à faire partie du système d'enseignement. C'est dans cette perspective, d'ailleurs, que nous avons recommandé « la nomination d'un ministre de l'Éducation dont la fonction sera de promouvoir et de coordonner l'enseignement à tous les degrés, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. »[17] Il y a lieu de noter que les termes de notre recommandation ont été repris dans les dispositions de la loi (encore communément appelée bill 60) établissant la responsabilité du ministre de l'Éducation. Une telle conception du rôle du ministre implique la reconnaissance de la liberté de l'enseignement dans le sens fondamental de ce terme, à savoir que les pouvoirs publics ne sont pas les seuls à avoir le droit d'organiser un enseignement et qu'on reconnaît à des particuliers ou à des groupes le droit de mettre sur pied des établissements d'enseignement. Cette liberté est une forme de la possibilité de choix et d'initiative que l'État démocratique reconnaît aux citoyens dans toutes leurs activités. Elle est aussi implicitement contenue dans les libertés du citoyen, car elle est un corollaire important de la liberté de conscience et de la liberté d'opinion. Il faut cependant souligner que la liberté de l'enseignement est une liberté privée, qui n'emporte pas de soi le droit à des subventions. Elle peut avoir moins de raisons de

(17) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, vol. 1, page 88.

s'exercer lorsque l'enseignement public offre lui-même un choix assez étendu, aux points de vue religieux et pédagogique. L'exercice de cette liberté, comme de toutes les libertés d'ailleurs, ne se conçoit pas sans limites et son exercice doit être ordonné à une fin positive: le progrès de l'éducation.

L'apport des établissements et des groupes privés

73. Au Québec, les établissements privés existants — religieux ou laïques — sont nombreux et jouent un rôle important dans l'enseignement régulier, surtout aux niveaux secondaire et supérieur, dans la préparation des enseignants, dans l'éducation permanente et dans l'éducation des enfants handicapés. Les entreprises et les associations professionnelles fournissent aussi une contribution précieuse, tant pour la formation des apprentis ou des nouveaux employés que pour le recyclage et le perfectionnement de leur personnel. Si ces écoles s'harmonisent avec la réforme pédagogique, selon des formules susceptibles d'enrichir le système scolaire, elles devraient être d'autant mieux accueillies par l'État qu'elles n'auront pas, au départ, obéré son budget ni fait appel à son personnel. Par ailleurs, les capitaux privés pourraient être encouragés à contribuer financièrement au développement de l'enseignement pré-universitaire et professionnel tout aussi bien que de l'enseignement supérieur. Autrement on risquerait de tarir des sources importantes de fonds et de décourager des initiatives intéressantes. Les établissements privés déjà existants s'acquittent d'une partie du service d'enseignement. L'Etat doit reconnaître la fonction publique exercée par ceux de ces établissements qui sont déjà bien équipés et bien organisés; il a par ailleurs avantage, tout en veillant à la coordination générale du système scolaire, à s'assurer le concours d'établissements dont les constructions et l'équipement représentent un investissement privé ou public considérable et qui disposent d'équipes de professeurs et d'administrateurs compétents. Une politique clairement définie d'entente et de coopération entre ces établissements et le système scolaire public est donc avantageuse.

Nécessité d'une politique définie

74. Pour diverses raisons, dont la principale était sans doute la méfiance avec laquelle on accueillait en bien des milieux l'intervention de l'État, le rôle de celui-ci vis-à-vis des établissements privés a été jusqu'ici limité et sa politique réduite à quelques mesures de simple opportunité. Par ailleurs, une notion périmée de la liberté de l'enseignement et de l'autonomie locale a empêché jusqu'ici nombre de gens de ressentir, comme on doit l'éprouver aujourd'hui avec acuité, le besoin de planification générale et de coordination qui s'impose dans l'enseignement. Dans les perspectives nouvelles de l'éducation, la double fonction de développer et de coordonner l'enseignement, qui constitue la première responsabilité du ministre de l'Éducation, est apparue nécessaire dans le

secteur privé aussi bien que dans le secteur public, comme un gage de progrès pour l'enseignement. Des groupes d'établissements privés y ont certainement vu, pour leur part, une assurance que la responsabilité de l'État s'exercerait désormais, en ce qui les concerne, dans le cadre d'une planification générale du développement scolaire. Une politique définie à leur égard, de la part de l'État, devrait, à notre avis, porter sur la qualité de leur enseignement, sur leur orientation pédagogique générale et, suivant les circonstances, sur les possibilités de participation du trésor public à leur financement, dans la mesure où ils sont consentants à participer aux services d'enseignement offerts à tous.

Grandes lignes de cette politique :

a) préparer un plan d'ensemble

75. Les ententes récentes entre commissions scolaires et collèges classiques, la tâche d'inventaire et d'évaluation de tous les établissements d'enseignement accomplie, dans chaque région, par les comités de planification régionale auxquels participaient les représentants des organismes d'éducation, publics et privés, laissent prévoir dans quel cadre s'inscrira la collaboration de tous les établissements d'enseignement. Obligés de répondre aux exigences d'une expansion sans précédent et d'une révision profonde de leurs services, tous les dirigeants d'un secteur du système sentent le besoin de coordonner leur action, de rationaliser leur développement à l'échelle des régions scolaires et, finalement, de la province. Des plans de développement scolaire devront donc, d'une part, prévoir tous les besoins de chaque milieu et, d'autre part, évaluer les établissements publics ou privés susceptibles d'y répondre, par une participation à un travail d'ensemble, et tenir compte de leur possibilité de développement et d'adaptation. De tels plans sont indispensables pour la bonne administration de l'éducation. Aux établissements privés qui y participent, ils permettent de définir leur orientation, de préparer leur personnel, de coopérer à la tâche commune d'éducation. Pour le ministère de l'Éducation, ils seront un instrument nécessaire de direction et d'orientation générales : comment pourrait-il prévoir et répartir les crédits, autoriser les constructions, développer les programmes scolaires, stimuler et favoriser également l'enseignement dans toutes les régions de la province sans un plan scolaire général, souple et compréhensif? Il est donc nécessaire de poursuivre, avec la collaboration des administrations scolaires en cause, l'élaboration et la mise à jour périodique de ces plans scolaires. Ceux-ci trouveront leur prolongement normal dans une action concertée de tous les établissements participants, tant privés que publics.

b) appliquer la réforme pédagogique

76. Dans son action à l'égard des établissements privés, le gouvernement doit poursuivre les grands objectifs de sa politique scolaire, et en particulier la réforme pédagogique. À cette fin, il doit préciser le plus tôt possible les moyens qu'il entend adopter

pour réaliser cette réforme, les étapes successives à parcourir et les adaptations diverses qu'il autorise. Tous ceux qui se consacrent à l'enseignement dans la province doivent accepter ces objectifs généraux et consacrer loyalement leurs ressources et leurs énergies à les réaliser. Les établissements privés, pour leur part, devront mettre à profit leur expérience pour s'engager, selon leurs ressources et selon leurs possibilités, dans cette réforme pédagogique, pour améliorer encore la qualité de leur corps professoral, pour tenter des expériences dont l'ensemble du système pourrait profiter, pour rechercher les adaptations et les formules de transition entre leur régime scolaire actuel et les nouvelles structures adoptées dans la province. Trois points principaux devront retenir leur attention: la polyvalence de la formation à assurer à chaque étudiant de façon à réaliser son développement intégral, le renouvellement des méthodes d'enseignement et la coordination de leur enseignement avec celui des autres établissements. Tels sont les objectifs généraux de la réforme qui doivent guider l'évolution des établissements privés.

c) exiger de tous des garanties de qualité et de stabilité

77. La politique scolaire dont nous traçons ici les grandes lignes, suppose une active coopération des établissements privés religieux ou laïques avec le système public d'enseignement. Cette coopération se manifestera d'abord dans les organismes de consultation et de planification où s'élaboreront les plans scolaires et les étapes de la réforme scolaire. Elle s'exprimera ensuite par les décisions de chaque établissement, ou groupe d'établissements privés, quant à la forme concrète de son action et quant aux adaptations qu'il devra consentir. D'une région à l'autre et d'un établissement à l'autre, des relations différentes peuvent donc s'établir, selon les circonstances locales; dans certains cas, tels ou tels établissements privés pourront décider de poursuivre, indépendamment du plan, leur oeuvre d'éducation. Une telle décision cependant, ne doit pas avoir pour effet de délier les pouvoirs publics de la responsabilité de surveillance et de contrôle qu'il doit exercer à l'égard de ces établissements privés, dans l'intérêt des étudiants qui les fréquentent. Tout établissement d'enseignement, pour ouvrir ses portes et pour continuer de fonctionner, devra répondre à certaines exigences minimum de qualité et de stabilité précisées dans la loi scolaire ou les règlements du ministre de l'Éducation. Celui-ci émettra lui-même les permis de fonctionner suivant des normes concernant la salubrité et l'adaptation des locaux scolaires, la qualité du personnel de direction et des enseignants, et la validité de l'enseignement; il pourra aussi refuser ou suspendre le permis d'un établissement en faisant connaître à la direction les motifs de sa décision. Les établissements entièrement privés qui préféreront se situer hors du plan provincial ou régional de développement scolaire pourront se spécialiser dans l'enseignement de certaines

disciplines ou de certaines techniques, à condition toutefois d'atteindre, pour ces enseignements, le niveau exigé de tous les établissements par le ministère ou par les associations professionnelles intéressées. Ils seront donc soumis à l'inspection régulière du ministère de l'Éducation qui veillera en particulier à ce que les étudiants ne soient ni trompés ni exploités. Quant aux établissements privés qui participeront au plan, leur but particulier ou leur caractère spécifique pourraient être respectés, dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec les programmes d'études et les buts généraux du système d'enseignement.

d) participer au financement —

78. À mesure que la société moderne reconnaît sa responsabilité à l'égard de l'éducation de tous, les États adoptent une politique générale destinée à favoriser le financement de l'éducation. C'est dans les cadres d'une politique financière d'ensemble que nous envisageons la participation des pouvoirs publics au financement d'un certain nombre d'établissements privés. Cette politique suppose quelques décisions fondamentales quant à la priorité accordée à l'éducation par rapport aux autres obligations du gouvernement, quant à la gratuité scolaire et quant au rythme de développement des services scolaires: services d'enseignement, services auxiliaires, constructions, etc. Une fois déterminées la nature et la qualité des services d'enseignement à offrir dans la province et la contribution du trésor public à ces services, le gouvernement peut établir une politique d'aide à l'enseignement privé. En effet, la Commission considère toujours le système d'enseignement comme étant placé dans sa totalité sous la responsabilité dernière du ministre de l'Éducation, qui a la charge de développer et de coordonner tout l'enseignement, tant public que privé. C'est pourquoi nous recommandons que, sous l'autorité du ministre de l'Éducation, un régime d'ententes entre les établissements privés et les corps publics régionaux chargés de l'enseignement, soit proposé à toutes les institutions privées — à direction religieuse ou laïque — du niveau secondaire et du niveau de l'institut; les institutions privées dont la collaboration sera sollicitée ou acceptée par la direction régionale ou la corporation d'un institut, pourront alors bénéficier de subventions égales à celles du secteur public, à la condition d'accepter aussi les obligations et les normes auxquelles ce dernier est soumis. Deux critères devront inspirer le ministre de l'Éducation dans l'élaboration et dans l'application de cette politique : l'importance du service public dont s'acquitte tel ou tel établissement et la qualité de l'enseignement.

i. critère de service public

79. C'est parce que le secteur privé d'enseignement remplit une fonction sociale en éduquant des élèves dont l'État a la responsabilité, en dernier ressort, et qu'il évite à l'État de mettre sur pied de nouveaux établissements, que celui-ci peut mettre à sa dispo-

sition des fonds publics. Dans un système scolaire qui s'organise pour atteindre à une scolarisation optimum de tous les citoyens et qui vise à éliminer le plus possible les obstacles pédagogiques et financiers rendant difficiles des études prolongées, on ne peut guère imaginer qu'un établissement, dont l'utilité a été reconnue en relation avec le plan scolaire, ne dispose pas des moyens pour fonctionner de façon normale. L'augmentation récente des subventions aux universités, aux collèges, aux écoles normales, aux écoles secondaires, s'inspire déjà de ce principe. Mais les exigences croissantes de l'enseignement obligeront le gouvernement à renouveler sa politique de subventions à l'égard d'établissements adaptés aux normes et aux structures nouvelles. Une politique de subventions bien axée sur les exigences du plan de développement scolaire peut contribuer à doter plus rapidement chaque région du réseau voulu d'établissements, grâce au concours d'établissements privés convenablement financés. Dans la période de transformation rapide que connaîtra le système d'éducation, il sera nécessaire de réviser souvent le système de subventions, d'en évaluer les effets sur la qualité et le développement des services offerts par les établissements privés.

ii. critère de qualité

80. C'est aussi pour assurer la qualité de l'enseignement offert dans les établissements privés, dont le concours a été accepté par lui, que le gouvernement devra étudier leurs besoins financiers et chercher les moyens les plus efficaces d'y répondre. Ces établissements en effet seront obligés de suivre les normes de qualité exigées de toutes les écoles; ils devront donner à leurs maîtres une rémunération équivalente à celle des maîtres de l'enseignement public; ils devront mettre à la disposition de leurs étudiants les mêmes services personnels que l'enseignement public: service d'orientation, service social, médical et psychologique, etc. L'importance et les modalités d'attribution des subventions aux établissements privés devront donc s'inspirer de ces exigences de qualité et des priorités que le gouvernement décide d'accorder à tel ou tel aspect des services d'éducation.

Une nouvelle conception de l'enseignement privé

81. Les principes que nous avons développés placent l'enseignement privé dans une situation plus normale à l'égard des pouvoirs publics et du système d'enseignement. En effet, dans notre province et jusqu'à tout récemment les tâches d'enseignement étaient réparties de façon complémentaire entre l'enseignement public et privé; l'enseignement privé d'ailleurs était toujours, au moins dans ses secteurs les plus importants, sous la surveillance des autorités provinciales ou de l'université. Mais nous proposons des relations mieux définies entre l'enseignement privé et le système scolaire dans son ensemble, une meilleure perception de la fonction publique assumée par l'enseignement privé. La notion

d'établissement privé ou de secteur privé d'enseignement ne nous semble plus rendre avec exactitude la situation et la fonction des établissements qui seront appelés à participer aux plans de développement de l'enseignement, à aider à la mise en œuvre des réformes pédagogiques, à bénéficier d'une aide financière de l'État. Nous suggérons que le nom d'établissement privé ne s'applique désormais qu'aux établissements qui se tiendront en dehors d'une active collaboration avec le secteur public, et que les autres soient plutôt désignés sous le nom d'établissements semi-publics.

PREMIÈRE PARTIE

LA DIVERSITÉ DANS LE SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT

CHAPITRE II CONFESSIONNALITÉ ET NON-CONFESSIONNALITÉ

Introduction

82. Au Québec, la confessionnalité du système d'enseignement, public aussi bien que privé, est acceptée et considérée comme acquise depuis longtemps. Une longue tradition avait consacré la confessionnalité de presque tous les établissements d'enseignement, de l'école élémentaire à l'université. Récemment, la confessionnalité scolaire telle qu'elle existe chez nous a été mise en question et a fait l'objet de nombreux échanges d'idées. On ne peut que se réjouir de ce que la discussion publique a généralement contribué au mûrissement de la réflexion sur cette question; certaines équivoques ont pu être clarifiées et il s'en est dégagé une attitude plus sereine et plus objective. Dans le premier chapitre de ce volume, nous avons expliqué la perspective dans laquelle se place notre commission pour aborder le problème de la confessionnalité et de la non-confessionnalité de l'enseignement, et l'esprit dont elle s'est inspirée pour proposer ses recommandations. Ce chapitre sera consacré tout d'abord à une brève description de la situation présente de la confessionnalité scolaire au Québec; on pourra ensuite, dans les deuxième et troisième sections, mieux cerner le problème tel qu'il se pose actuellement et analyser les solutions possibles. Les quatrième et cinquième sections seront consacrées à la description des caractères de l'enseignement non-confessionnel et de l'enseignement confessionnel. On verra enfin quels accommodements seront possibles ou nécessaires dans les situations de pluralisme religieux où on ne pourra mettre sur pied un enseignement non-confessionnel pour répondre à des demandes de parents.

I

Situation présente de la confessionnalité scolaire au Québec

Double distinction :

a) secteur public et secteur privé

83. Pour éviter la confusion qui entoure trop souvent la définition, la description et la discussion de la confessionnalité scolaire au Québec, il est essentiel de faire une double distinction. Tout d'abord, la confessionnalité ne se présente pas de la même façon dans l'enseignement public et dans l'enseignement privé; il n'est donc pas possible d'en parler sans égard au contexte particulier dans lequel elle se situe à moins de courir un risque sérieux d'ambiguïté. En effet, la question de la confessionnalité scolaire est plus complexe dans le cas de l'enseignement public, à cause du cadre institutionnel et juridique qu'on lui a donné; il faut donc analyser, à la lumière l'une de l'autre, les lois provinciales actuelles, la constitution canadienne et la jurisprudence; on doit aussi tenir compte des situations différentes que l'on trouve dans l'enseignement général et dans l'enseignement technique et professionnel; il faut également prendre en considération les réformes pédagogiques en cours qui viennent modifier le contexte scolaire de la confessionnalité. La confessionnalité d'une grande partie de l'enseignement privé est un fait plus simple et plus clair; toutefois, dans la mesure où cet enseignement se rapproche aujourd'hui de l'enseignement public, qu'une collaboration ou qu'une intégration s'amorce par suite des réformes pédagogiques, ce caractère confessionnel ressemblera aussi à celui de l'enseignement public. Pour éviter toute confusion, nous analyserons donc séparément la confessionnalité de l'enseignement public et la confessionnalité de l'enseignement privé.

b) enseignement et administration

84. En second lieu, dans le secteur public il importe de distinguer l'enseignement lui-même des corps chargés de l'administration scolaire. On verra en effet que la confessionnalité de l'enseignement ne suppose pas nécessairement la confessionnalité des structures administratives. C'est ainsi que l'enseignement donné dans les écoles publiques est confessionnel sans que bien souvent la commission scolaire elle-même ait de caractère proprement confessionnel. Par contre, dans le secteur privé, l'enseignement confessionnel se donne dans des institutions dont le caractère confessionnel est souvent nettement inscrit dans la charte ou dans les règlements de la corporation qui les possède et les administre.

Evolution de la législation :

a) les lois de 1845 et 1846 :

i. la commission scolaire

85. Pour bien comprendre la confessionnalité de l'enseignement public et des commissions scolaires chargées de l'administrer, il faut remonter en arrière jusqu'à la législation qui a créé et cristallisé le système scolaire public que nous connaissons, c'est-à-dire aux lois de 1845 et 1846 qui sont à l'origine des commissions sco-

laires. Ces lois prévoyaient que, dans une municipalité scolaire, la première corporation mise sur pied était dirigée par des commissaires élus, sans que la langue ou la religion entre en ligne de compte pour les rendre éligibles et pour qualifier les électeurs. La commission scolaire percevait l'impôt foncier sur les propriétés de tous les contribuables de la municipalité scolaire sans distinction de religion. Cette commission scolaire, créée, dirigée et financée sans égard à la religion, n'avait donc selon ces lois aucun caractère confessionnel.

ii. l'école des commissaires

86. L'école ou les écoles administrées par ces commissaires étaient des établissements publics, accueillant tous les enfants d'âge scolaire dont les parents résidaient dans le territoire de la municipalité, indépendamment de la religion des enfants et de leurs parents. C'est en ce sens que l'on peut dire de ces écoles qu'elles étaient communes: elles n'étaient pas réservées à une classe d'enfants identifiable par la religion; elles n'appartenaient pas à un groupe religieux particulier; elles étaient accessibles à tous les enfants d'âge scolaire de la municipalité, sans distinction d'aucune sorte. Mais bien que l'école fût commune et sans affecter ce caractère commun, la loi reconnaissait qu'elle pouvait aussi prendre un caractère confessionnel. Ainsi, la loi de 1846 constituait deux bureaux d'examinateurs, siégeant l'un à Montréal et l'autre à Québec, formés en nombre égal de catholiques et de protestants; chacun de ces deux bureaux se divisait en deux départements suivant la religion de ses membres; les commissaires ne pouvaient engager comme instituteur une personne qui ne détenait un brevet de qualification de l'un ou l'autre de ces bureaux et tous les manuels servant à l'enseignement devaient avoir été approuvés par l'un ou l'autre bureau. De façon plus explicite, la même loi prévoyait que les commissaires devaient « régler le cours d'études à être suivi dans chaque école », à la condition cependant que le prêtre ou ministre eût le droit exclusif de choisir les livres ayant rapport à la religion et à la morale « pour l'usage des écoles des enfants de sa croyance religieuse ». Les lois de 1845 et 1846 établissaient une liste de personnes ayant l'autorité d'agir comme visiteurs d'écoles, les premières étant « les membres résidants du clergé de quelque dénomination que ce soit »; cependant un ministre du culte n'avait le droit de « visiter aucune école appartenant à des habitants qui ne sont pas de sa croyance ». Mais la disposition la plus claire est celle qui autorisait les personnes professant une religion différente de celle de la majorité des habitants d'une municipalité scolaire, à constituer une seconde corporation scolaire et à ouvrir une école publique pour leurs enfants; c'est ce qu'on appelle le droit de dissidence. L'existence d'un tel droit dans la loi supposait donc que l'enseignement, dans l'école de la majorité, pouvait prendre un caractère confessionnel assez nettement marqué pour

qu'une minorité religieuse veuille avoir sa propre école. Cependant, la jurisprudence a établi que l'école non dissidente, en dehors de Montréal et Québec, était une école commune même si la majorité de la population ou les commissaires lui donnaient un caractère confessionnel. Elle devait rester accessible à tout enfant sans égard à ses convictions religieuses et un enfant ne partageant pas la croyance religieuse de la majorité pouvait être exempté des pratiquer et de l'enseignement religieux.

iii. la dissidence

87. Le droit de dissidence permettait à un nombre quelconque de membres de la minorité religieuse du lieu, qui ne pouvait effectivement, à l'époque, être composée que de catholiques ou de protestants, de former une corporation scolaire dissidente. On appelait celle-ci une corporation de syndics, parce qu'elle était administrée non par des commissaires mais par des syndics élus parmi les personnes qualifiées partageant la religion de cette minorité; seuls étaient électeurs les dissidents habiles à voter et professant la même religion. La loi précisait que la corporation de syndics avait les mêmes devoirs et les mêmes pouvoirs que la corporation de commissaires, mais elle ne pouvait taxer que les contribuables dissidents, dont l'impôt n'était plus versé à la commission scolaire de la majorité mais à la corporation dissidente. Contrairement à la corporation de commissaires, la corporation de syndics avait, par la loi, un caractère confessionnel, n'étant constituée que par des personnes d'une même religion. En outre, l'école administrée par les syndics n'accueillait que les enfants des parents professant la religion des dissidents; elle pouvait aussi recevoir des enfants de cette même religion habitant hors du territoire de la municipalité, lorsque ces enfants n'étaient pas assez nombreux pour bénéficier d'une école dissidente dans leur propre municipalité. Tout enfant d'une autre religion que celle des dissidents n'avait aucun droit à être admis à cette école; il ne pouvait l'être que par faveur. L'école dissidente, comme la corporation de syndics qui l'administrait, était donc confessionnelle aux termes mêmes de la loi, puisqu'elle était créée par et pour un groupe religieux particulier.

b) la Loi de l'Amérique du Nord britannique

88. Au moment de la Confédération, une des questions qui se sont posées pour le Québec plus particulièrement, fut celle de la protection de ses écoles. D'une part, la majorité française et catholique voulait garder le contrôle de son enseignement; d'autre part, la minorité anglaise et protestante avait besoin de garanties pour ses écoles. L'article 93 de la Loi de l'Amérique du Nord britannique avait pour but d'apporter satisfaction aux deux groupes. Il établissait d'abord la juridiction exclusive de la législature provinciale pour tout ce qui concernait l'enseignement; la majorité du Québec avait donc l'assurance de continuer à organiser l'enseignement comme elle l'entendait, puisque la Constitution remettait

à son gouvernement le soin exclusif de légiférer en cette matière. En même temps, l'article 93 comprenait des dispositions destinées à protéger les droits scolaires des groupes religieux, établissant entre autres que rien dans la législation des provinces en matière d'éducation ne devait « porter préjudice à un droit ou privilège que la loi, lors de l'Union, attribue dans la province à une classe particulière de personnes quant aux écoles confessionnelles ». Par la suite, la jurisprudence portant sur cette partie de l'article 93 a établi qu'au moment de la Confédération, les seuls groupes de personnes dans le Québec auxquels les lois antérieures à la Confédération avaient attribué des droits à des écoles confessionnelles protégées par cet article étaient les dissidents de la province, les catholiques et les protestants de Montréal et de Québec. Quant aux autres écoles, qu'il s'agisse des écoles de la majorité lorsqu'il y a eu dissidence ou de celles d'une municipalité où il n'y a pas eu dissidence, leur confessionnalité ne bénéficie pas de cette garantie constitutionnelle. Telle est encore, du point de vue de la Constitution, la situation juridique des écoles publiques du Québec.

c) la loi de 1869

89. L'année 1869 devait marquer une étape importante dans l'histoire de la confessionnalité scolaire au Québec. Quelques années auparavant, en 1856, un Conseil de l'instruction publique avait été créé, dont les membres étaient nommés sans égard à la langue ou à la religion. La loi prévoyait seulement qu'ils ne devaient pas être plus de quinze et moins de onze, et qu'ils seraient nommés par le gouverneur. En 1869, la loi spécifie que ce Conseil serait désormais composé de membres catholiques et protestants et qu'il se diviserait en deux Comités, l'un catholique et l'autre protestant, chacun travaillant séparément pour tout ce qui concernait l'enseignement aux enfants de leur foi respective. Le caractère confessionnel des Comités fut accentué plus encore par une loi de 1875 prévoyant que les évêques dont le diocèse se situait, en totalité ou en partie, dans le territoire de la Province de Québec, étaient tous membres de droit du Comité catholique. Cette transformation de la structure supérieure allait avoir pour effet d'affermir et de renforcer la confessionnalité de tout l'enseignement public au niveau local, du fait que les deux Comités confessionnels héritaient de tous les pouvoirs dont le Conseil avait été investi et de certains pouvoirs pédagogiques attribués jusque-là aux commissaires et syndics d'écoles. En effet, depuis cette date et jusqu'en 1964, la loi de l'instruction publique prévoyait que les Comités catholique et protestant pouvaient, « avec l'approbation du Lieutenant-gouverneur en conseil faire des règlements pour l'organisation, l'administration et la discipline des écoles publiques et des écoles sous le contrôle du département de l'instruction publique »; elle leur accordait aussi autorité sur la formation et la certification des maîtres et leur remettait le choix de tout le matériel didactique

devant servir à l'enseignement dans les écoles publiques. En vertu du pouvoir qui leur avait été accordé touchant la classification des écoles, les Comités confessionnels avaient pu imposer des programmes d'études aux écoles publiques; et à partir de 1888, la loi de l'instruction publique mentionnait expressément, parmi les devoirs des commissaires d'écoles, celui « de s'assurer que les cours d'études dispensés dans leurs écoles sont conformes aux programmes d'études et aux règlements du comité catholique ou protestant, selon le cas, du Conseil de l'instruction publique » et celui de voir à ce que le matériel didactique utilisé dans leurs écoles soit bien celui qui avait été autorisé par l'un ou l'autre Comité, selon le cas. On peut donc dire que, au moins depuis 1869, tout l'enseignement dispensé par les commissions scolaires, qu'elles fussent dissidentes ou non, était obligatoirement confessionnel parce qu'il était nécessairement régi soit par le Comité catholique, soit par le Comité protestant. Puisqu'il n'existait aucun autre programme d'études en dehors de ceux qui avaient été préparés ou autorisés par ces deux Comités, on devait adopter dans chaque école le programme du Comité catholique ou celui du Comité protestant, suivre les directives de l'un ou l'autre de ces Comités, selon le cas, pour tout ce qui concernait l'organisation et la discipline de l'école et n'adopter que les manuels et le matériel didactique approuvés par le même Comité; en outre, les maîtres devaient avoir été formés dans des institutions régies par l'un ou l'autre Comité, selon le cas, ou en avoir obtenu une autorisation, de sorte qu'un maître catholique ne pouvait enseigner dans une école protestante, ni un maître protestant dans une école catholique. Tout cela conférait à la confessionnalité de l'enseignement public un cadre légal incontestable, en lui donnant tous les caractères de la nécessité juridique.

d) la loi créant le ministère de l'Éducation et le Conseil supérieur de l'éducation

90. La loi instituant le ministère de l'Éducation et le Conseil supérieur de l'éducation (connue sous le nom de Bill 60) a aboli le Conseil de l'instruction publique et ses deux Comités confessionnels. Les pouvoirs généraux que l'article 29 de la loi de l'instruction publique attribuait aux Comités ont été confiés au lieutenant-gouverneur en conseil; le pouvoir de choisir les manuels et le matériel didactique a été remis au ministre de l'Éducation. La loi prévoit que, sous l'autorité du ministre et du sous-ministre de l'Éducation, le ministère comptera également deux sous-ministres associés, l'un catholique et l'autre protestant, ayant particulièrement « la responsabilité de l'orientation et de la direction générale des écoles reconnues comme catholiques ou protestantes, selon le cas ». En outre, cette même loi a aussi créé deux nouveaux Comités confessionnels, catholique et protestant, rattachés au Conseil supérieur de l'éducation, et dotés de pouvoirs très étendus en ce qui touche non seulement l'enseignement religieux mais le caractère confessionnel des établissements. Ils sont en effet chargés de faire

des règlements, sujets à l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, « pour reconnaître les institutions d'enseignement confessionnelles comme catholiques ou protestantes, selon le cas, et pour assurer leur caractère confessionnel ». Ils sont aussi autorisés à reconnaître eux-mêmes « comme catholiques ou protestantes, selon le cas, les institutions d'enseignement confessionnelles et révoquer au besoin cette reconnaissance » sans que cette reconnaissance ou cette révocation ait besoin d'être ratifiée par le lieutenant-gouverneur en conseil ou personne d'autre. Ils peuvent également présenter au lieutenant-gouverneur en conseil pour approbation « des règlements sur la qualification, au point de vue religieux et moral, du personnel dirigeant et enseignant » dans des établissements reconnus comme catholiques ou protestants. Enfin, les programmes d'études préparés par le ministère, les manuels et le matériel didactique choisis par le ministre doivent d'abord recevoir l'approbation de l'un ou l'autre Comité « au point de vue religieux et moral » avant d'être adoptés pour les écoles catholiques ou protestantes, selon le cas. Il faut souligner que les Comités confessionnels exercent ces pouvoirs non seulement sur l'enseignement élémentaire et secondaire du secteur public, comme c'était le cas pour les anciens Comités catholique et protestant, mais sur l'enseignement à tous les niveaux, pour le secteur privé aussi bien que pour le secteur public. On voit qu'en ce qui concerne la confessionnalité de l'enseignement, la juridiction des Comités confessionnels a été étendue, leur autorité précisée et accrue, par rapport à celles des anciens Comités du Conseil de l'instruction publique.

Situation présente:

a) Montréal et Québec

91. Le très bref rappel historique que nous venons de faire des principales lois qui ont affecté la confessionnalité du système scolaire au Québec nous permet maintenant de décrire en raccourci la situation actuelle. Tout d'abord, au point de vue juridique, les villes de Québec et de Montréal connaissent un régime scolaire particulier depuis 1845. Dans chacune de ces deux villes, les écoles sont administrées par deux commissions scolaires, l'une formée de catholiques, l'autre de protestants. Les contribuables catholiques paient l'impôt foncier à la liste catholique et les contribuables de religion protestante ou juive paient l'impôt foncier à la liste protestante; les contribuables qui ne sont ni catholiques ni protestants ni juifs paient l'impôt à une liste dite « neutre » qui comprend également les compagnies et corporations, dont le produit est partagé entre les commissions scolaires catholiques et les commissions scolaires protestantes. Ces quatre commissions scolaires de même que les écoles qu'elles administrent ont un caractère confessionnel reconnu par la loi depuis 1845. Mais ces écoles catholiques ou protestantes sont en même temps communes, du fait qu'elles sont tenues d'accueillir les enfants de toute autre religion ou n'appartenant à aucune religion.

b) les dissidents

92. En dehors de Montréal et Québec, les corporations de syndics formées par la minorité religieuse d'une municipalité scolaire ont aussi un caractère confessionnel reconnu parce que, en conformité avec la loi, elles sont formées, dirigées et soutenues financièrement par des personnes d'une même religion. Les écoles qu'elles administrent partagent ce même caractère confessionnel, au point d'être les seules écoles du Québec à n'avoir aucun caractère d'école commune: elles ne sont légalement tenues d'accueillir que les enfants appartenant à la religion du groupe dissident, catholique ou protestant. En 1965, on ne comptait que 61 corporations de syndics, presque toutes protestantes, contre plus de 1,500 corporations de commissaires.

c) corporations scolaires à caractères confessionnels

93. Dans un certain nombre de localités, des corporations scolaires expressément désignées comme catholiques ou protestantes ont été créées comme telles ou ont résulté de la transformation de corporations existantes. Ces créations et ces modifications de statut se sont opérées, en marge des dispositions générales de la loi de l'instruction publique, par l'adoption de lois spéciales ou par des arrêtés-en-conseil passés dans le cadre de dispositions exceptionnelles de la loi. Le caractère confessionnel de ces corporations scolaires ne s'étend, semble-t-il, en aucun cas jusqu'à les dispenser de recevoir dans leurs écoles des enfants d'une autre religion que celle à laquelle ils se rattachent; il va tout au plus jusqu'à leur permettre de réserver à des catholiques ou à des protestants, selon le cas, le droit d'être élus commissaires. La portée de ces changements de statut, quant à la confessionnalité, est généralement très difficile à apprécier en pratique et il n'est pas impossible que leur constitutionnalité puisse à certains égards, être mise en doute.

d) les corporations de commissaires non-confessionnelles

94. En dehors de Montréal et Québec, là où il n'y a pas eu de dissidence et où il ne s'est pas créé de commission scolaire à caractères confessionnels, la loi de l'instruction publique prévoit que, sans égard à leurs convictions religieuses, tous les propriétaires de biens-fonds situés dans la localité doivent payer l'impôt foncier pour le soutien des écoles administrées par la commission scolaire et sont éligibles comme commissaires; de plus, tous ces contribuables et tous les parents d'enfants de moins de 18 ans, quelles que soient leurs convictions religieuses, ont droit de vote aux élections scolaires. Sans doute, les commissaires doivent-ils s'assurer que l'enseignement dispensé dans leurs écoles est conforme aux règlements régissant l'enseignement catholique ou protestant; mais rien dans la loi ne défend expressément à une même commission scolaire de faire fonctionner en même temps des écoles catholiques et des écoles protestantes. Une telle commission scolaire ne présente donc aucun trait permettant de lui attribuer un caractère confessionnel. Étant donné la confusion qui règne à ce sujet

dans les esprits, il faut souligner ici avec force le caractère non-confessionnel de la corporation de commissaires prévue par les dispositions générales de la loi de l'instruction publique.

e) les écoles administrées par les commissions scolaires

95. Jusqu'en 1964, sans égard au statut de la corporation scolaire les faisant fonctionner, toutes les écoles tiraient leur caractère confessionnel du fait qu'on devait y suivre les programmes d'études, les directives du Comité catholique ou du Comité protestant, selon le cas, et adopter les manuels et le matériel didactique approuvés par le même Comité. En outre, depuis 1964, les maîtres qui enseignent dans ces écoles doivent, au point de vue religieux et moral, répondre aux critères que peuvent établir par règlement les deux Comités confessionnels du Conseil supérieur de l'éducation; l'école doit aussi avoir été reconnue comme confessionnelle par l'un ou l'autre de ces Comités, selon le cas. Tel est le fondement légal de la confessionnalité de l'école administrée par les commissaires et de l'enseignement qui s'y donne. Ceci ne modifie cependant pas le caractère commun de cette école, tel qu'on l'a décrit plus haut; elle reste tenue d'accueillir tous les enfants résidant dans la municipalité sans égard à leurs convictions religieuses et à celles de leurs parents. En dépit de cette obligation générale, une interprétation, abusive à notre avis, de la loi de l'instruction publique a conduit nombre de commissions scolaires à refuser d'admettre dans leurs écoles des enfants de religion catholique ou protestante, selon le cas, lorsque des écoles publiques rattachées à la religion de ces enfants fonctionnent dans le même territoire. Rappelons ici que les parents dont les enfants fréquentent les écoles publiques peuvent les faire exempter de l'enseignement et des exercices religieux.

f) les commissions scolaires centrales et régionales

96. En 1944, la Législature du Québec vota, à la demande du Comité protestant, une loi autorisant la création de commissions scolaires centrales protestantes. Cette loi autorisait la régionalisation de commissions scolaires locales, dont les écoles suivaient les programmes du Comité protestant. Ces nouvelles commissions scolaires centrales se voyaient attribuer par la loi un caractère confessionnel assez nettement défini, non seulement par le nom que la loi leur donnait mais aussi parce qu'il était explicitement prévu qu'elles seraient « formées de cinq contribuables professant la foi protestante » et que le secrétaire-trésorier devait également être protestant. Toutefois, lorsqu'en 1961 la Législature autorisa la création de commissions scolaires régionales poursuivant les mêmes fins que les commissions scolaires centrales protestantes, aucun caractère confessionnel ne leur fut attribué. En effet, rien dans cette dernière loi n'empêcherait une commission scolaire régionale de regrouper des commissions scolaires de catholiques et de protestants, d'administrer des écoles catholiques et protestantes en même temps. En pratique cependant, les commissions scolaires

régionales ont d'abord été constituées à partir, soit de commissions scolaires locales à direction catholique, soit de commissions scolaires locales à direction protestante; en outre, le nom de six des neuf commissions régionales à direction protestante porte mention de leur appartenance religieuse.

g) les écoles d'État

97. Le gouvernement provincial administre directement un certain nombre d'établissements d'enseignement, que l'on désigne généralement sous le nom d'écoles d'État. On y trouve deux catégories bien différentes. Tout d'abord, quelques écoles normales pour garçons, qui sont toutes confessionnelles et jusqu'ici régies au point de vue pédagogique par le Comité catholique du Conseil de l'instruction publique. En second lieu, des écoles de métiers et des instituts de technologie dont les programmes et la direction n'ont jamais relevé des Comités confessionnels, mais plutôt directement du Conseil de l'instruction publique, qui n'était pas confessionnel, d'un ministre ou du lieutenant-gouverneur en conseil. Ces établissements n'ont donc pas de caractère confessionnel.

h) les établissements privés

98. La situation des établissements privés peut s'analyser beaucoup plus brièvement que celle de l'enseignement public. Une large partie du secteur privé est en effet composée d'établissements officiellement confessionnels, la plupart catholiques. Il s'agit principalement des collèges classiques, des écoles normales pour jeunes filles, des instituts familiaux, d'institutions spécialisées pour enfants handicapés; la plupart de ces établissements sont dirigés et administrés par des prêtres diocésains ou par des communautés religieuses d'hommes ou de femmes. Les trois universités de langue française sont aussi catholiques, ayant même été dotées chacune d'une charte canonique. Les universités de langue anglaise n'ont pas un caractère confessionnel aussi marqué, sans être toutefois non-confessionnelles ou neutres; elles se définissent plutôt comme étant d'inspiration chrétienne. Il existe cependant aussi un bon nombre d'établissements privés non-confessionnels: ce sont principalement des écoles professionnelles, des collèges commerciaux, des collèges indépendants offrant un enseignement régulier ou des cours pour adultes, quelques institutions pour enfants exceptionnels. La loi, plus libérale pour les institutions indépendantes, ne prévoit rien concernant leur caractère confessionnel ou non-confessionnel, celui-ci étant laissé à leur entière discrétion.

II

Position du problème et solution proposée

Enseignement public exclusivement confessionnel

99. L'enseignement public a pu être entièrement confessionnel au Québec parce que la population y était assez homogène au point de vue religieux. À l'exception de quelques minorités, notamment

la minorité juive, la très grande majorité de la population se définissait depuis longtemps comme étant ou de foi catholique ou de foi protestante. L'enseignement à la fois public et confessionnel, les écoles à la fois communes et protestantes ou catholiques, ont répondu au désir de la population aussi longtemps qu'a pu durer l'acceptation unanime du caractère religieux de l'école publique. Mais cette unanimité a été récemment brisée par des parents non catholiques et non protestants, et aussi par des parents catholiques ou protestants, qui ont réclamé pour leurs enfants un enseignement public non-confessionnel. On a alors dû prendre conscience qu'il existe au Québec un système d'enseignement public exclusivement confessionnel, qui ne fait aucune place aux parents qui désirent pour leurs enfants un enseignement non-confessionnel ou un enseignement de la religion autre que catholique ou protestant; des enfants doivent fréquenter des écoles publiques où l'enseignement et le climat religieux peuvent heurter leurs convictions personnelles ou celles de leurs parents; du côté catholique, aucune loi ni aucun règlement ne les autorise expressément à demander une exemption de l'enseignement religieux et des exercices religieux. En outre, l'université ainsi que le collège classique et l'école secondaire sont tous officiellement confessionnels. Telle est la situation qui prévaut encore en ce moment: il est devenu urgent d'apporter à cet état de choses les correctifs qui s'imposent.

Société pluraliste et exigences de l'enseignement

100. Disons d'abord que la solution au problème religieux de l'enseignement devra respecter une double exigence. Elle devra d'abord tenir compte du caractère pluraliste, au point de vue religieux, que prend maintenant le Québec. À côté de la majorité catholique et protestante, diverses minorités sont apparues. D'une part, l'immigration récente a grossi des groupes religieux autrefois faiblement ou très peu représentés : c'est le cas en particulier de la minorité israélite et aussi d'un groupe, plus restreint cependant, de chrétiens orthodoxes; dans le système scolaire confessionnel du Québec, ils sont justifiés de demander qu'une place soit faite à un enseignement de la religion qui corresponde à leurs convictions. D'autre part, des parents ne partageant pas ou ne partageant plus la foi catholique ou la foi protestante ou n'appartenant à aucune religion demandent pour leurs enfants des établissements non-confessionnels et l'exemption de tout enseignement religieux; également, des étudiants du niveau avancé déclarent ne plus partager la foi religieuse de leurs parents. Toute solution qui se veut à la fois juste et démocratique devra pouvoir respecter et le désir de la majorité catholique et protestante, et les demandes des diverses minorités. En second lieu, la question de la confessionnalité ou de la non-confessionnalité scolaire ne peut être analysée et résolue sans qu'on prenne en considération les exigences du système scolaire global. Celui-ci doit en

effet pourvoir à l'éducation de tous; il doit au surplus assurer à chaque élève ou étudiant un enseignement général et professionnel de bonne qualité; la civilisation scientifique et technique, les progrès de l'esprit humain dans tous les domaines de la connaissance et de l'expression artistique imposent à l'école un effort peut-être sans précédent pour hausser toujours davantage le niveau de l'enseignement. Pour répondre à ces exigences, le système scolaire devra en particulier regrouper et concentrer ses ressources humaines et matérielles, à la fois pour les faire mieux servir et pour permettre à un plus grand nombre d'étudiants d'en bénéficier. Au moment où le Québec s'engage, suivant cet axe de pensée, dans une des plus importantes réformes pédagogiques de son histoire, la solution du problème de la confessionnalité scolaire doit s'inspirer à la fois de l'obligation de respecter la liberté religieuse de tous et de la nécessité de favoriser le progrès scolaire à tous les niveaux.

Quatre solutions :

a) école publique neutre exclusive

101. Pour apporter une réponse au problème ainsi posé, il sera utile de le situer d'abord dans son contexte le plus large en faisant un tour d'horizon des solutions possibles. Les systèmes d'enseignement des divers pays nous en donnent des exemples différents, que l'on peut regrouper en quatre grands types principaux. La première solution consiste à ne reconnaître et subventionner qu'un système public d'écoles neutres, ouvertes à tous. Ceux qui n'acceptent pas l'enseignement public, dans un tel système, ont la liberté d'ouvrir leurs propres écoles, à leurs frais — liberté reconnue presque partout, sauf dans les pays communistes. Cette solution offre l'avantage d'être administrativement simple et efficace. Elle assure à tous le même enseignement public; elle évite la ségrégation des jeunes par groupes religieux et contribue à l'unité nationale; elle permet aux croyants comme aux autres citoyens de participer à l'organisation et à la vie des écoles publiques, pourvu qu'ils fassent abstraction de leur option religieuse; elle peut économiser les ressources et concentrer les énergies. Par contre, elle a le défaut d'imposer une seule conception de l'école publique et ne satisfait pas les parents qui veulent une école où leurs enfants recevraient une formation religieuse conforme à leurs convictions; elle impose un double fardeau financier aux groupements religieux qui créent ainsi leurs propres écoles; et souvent, dans des écoles relevant uniquement de l'initiative et des ressources d'un groupement particulier, les maîtres sont mal payés, l'équipement scolaire est insuffisant, la formation intellectuelle est de second ordre ou trop isolée des préoccupations humaines et sociales des autres citoyens. Il résulte souvent de cette situation scolaire un malaise social persistant qui se traduit par des jeux de pression de la part des groupes religieux en cause, une guerre scolaire latente, un climat de revendications et d'aigreurs qui ne peuvent que gêner et entraver le progrès scolaire général.

b) école publique unique :

i. avec le même enseignement religieux pour tous

102. Une deuxième solution consiste à ne reconnaître et subventionner qu'un seul et même type d'écoles publiques mais dispensant toutes un enseignement religieux. Ce deuxième type d'école publique peut à son tour se subdiviser en deux sous-groupes. Dans un cas, l'enseignement religieux qui s'y donne peut être le même pour tous, se rattachant strictement à une seule religion ou s'établissant sur la base d'un dénominateur commun entre différentes croyances ou doctrines religieuses. Les élèves incroyants ou appartenant à une autre religion qui ne reconnaît pas ce dénominateur commun, peuvent ordinairement être exemptés de l'enseignement religieux. Cette solution entraîne à peu près les mêmes conséquences que la première. Mais elle présente un inconvénient au point de vue confessionnel: l'enseignement religieux qui s'y donne peut satisfaire les membres d'une ou de plusieurs Églises; il n'est pas possible qu'il soit accepté par tous les élèves d'une société assez pluraliste. En outre, ce type d'école présente certains inconvénients de la première solution, en ce qu'il impose une seule conception de l'école publique et peut obliger des parents à ouvrir leurs propres écoles privées, provoquant les tensions que nous venons de décrire. Dans sa formule la plus large, fondée sur la recherche d'un compromis entre les différences religieuses qu'exprime bien la désignation de « non denominational » ou « non sectarian » qu'on lui a donnée, cette solution a été surtout adoptée dans des pays à forte majorité protestante; les catholiques se sont généralement tenus à l'écart des écoles créées sur ce principe.

ii. avec un enseignement religieux diversifié

103. Le même type d'école unique peut cependant comporter, au lieu d'un seul enseignement religieux pour tous, des cours de religion diversifiés que les élèves peuvent suivre selon leurs convictions. La direction de l'établissement organise, en collaboration avec les parents de différentes religions ou avec des autorités religieuses, l'enseignement répondant aux besoins de chacun. Les cours de religion peuvent faire partie de l'horaire ou être donnés en dehors des heures régulières d'enseignement. Dans le premier cas, les élèves qui ne veulent suivre aucun cours religieux peuvent s'inscrire à des cours de morale ou même à d'autres cours. Une telle solution est préférable à la précédente, en ce qu'elle est plus libérale, respectant davantage la liberté des consciences et le désir des parents de donner à leurs enfants un enseignement religieux conforme à leurs convictions. Cependant, certains groupes religieux, notamment des catholiques, considèrent cette formule comme insuffisante pour assurer la formation religieuse qu'ils jugent nécessaire; celle-ci requiert à leurs yeux plus qu'un enseignement de la religion : la discipline et le climat de l'établissement, l'esprit qui préside à l'enseignement des matières profanes doivent aussi concourir à l'éducation religieuse et morale en même temps qu'à la formation intellectuelle.

c) enseignement confessionnel privé subventionné

104. Une troisième solution consiste à reconnaître, à côté du système des écoles publiques neutres, un ou plusieurs secteurs d'écoles privées confessionnelles. Cette reconnaissance peut se manifester concrètement de diverses manières: couronnement des études par les certificats ou diplômes officiels, extension au personnel enseignant de droits ou privilèges attribués aux maîtres de l'enseignement public, inspection officielle par un personnel autorisé à cette fin, subventions accordées automatiquement ou suivant des normes ou des contrats particuliers. Cette solution a été adoptée par plusieurs pays. Dans certains cas, comme en Écosse, en Angleterre et en Hollande, l'enseignement privé confessionnel est à peu près sur un pied d'égalité avec l'enseignement public neutre, tant pour les exigences pédagogiques que pour le financement. Dans d'autres pays, l'enseignement confessionnel privé est beaucoup plus en marge, ne bénéficiant que de faibles subventions.

d) enseignement public confessionnel et non-confessionnel

105. Enfin, la quatrième solution consiste à organiser et à faire fonctionner, sur un pied d'égalité dans le secteur public, à la fois un enseignement non-confessionnel et un enseignement confessionnel, le premier pouvant dispenser, en marge du programme régulier, un ou plusieurs cours de religion distincts, et le second pouvant se diviser, suivant l'importance et les besoins des diverses confessions religieuses, en deux branches ou plus. Les élèves peuvent s'inscrire librement à l'école qui leur convient; les maîtres peuvent passer d'un type d'école ou d'enseignement à l'autre sans que leurs droits acquis soient compromis. Un même régime de subventions s'applique à l'ensemble du système. C'est sans doute la solution la plus libérale au point de vue religieux, mais il est évident que, comme la précédente d'ailleurs, elle comporte un risque d'émiettement du système d'enseignement. Elle présente en effet le danger de voir dans certaines circonstances se créer côte à côte l'établissement non-confessionnel et différents établissements confessionnels, avec des effectifs insuffisants pour assurer à tous un enseignement de bonne qualité, pour recruter un personnel dirigeant et enseignant qualifié, pour offrir le matériel didactique et les services pédagogiques requis. C'est pourquoi un certain nombre de mesures de coordination et de coopération s'imposent dans un tel système.

Rejet des deux premières solutions

106. La première et la deuxième solution — celle-ci dans sa double modalité — consistent l'une et l'autre à ne reconnaître comme enseignement public et subventionné qu'un enseignement commun à tous ou à peu près. Nous avons dit au chapitre I que la neutralité de l'État en matière religieuse n'implique pas comme conséquence qu'il doive faire abstraction des convictions des citoyens; elle suppose au contraire que l'Etat reconnaisse qu'il n'a aucune compétence pour juger de la vérité en cette matière et qu'il

respecte les options religieuses des citoyens, dans les limites que lui imposent l'ordre public et la poursuite du bien commun. Il paraît évident que l'adoption de l'une ou l'autre de ces deux solutions au Québec irait à l'encontre de la conception de l'école qui prévaut chez la majorité catholique de la population, conception selon laquelle la formation religieuse est intégrée à l'éducation générale qu'assume l'école et en est indissociable. Vouloir imposer à tous, contre le désir de la majorité, un seul type d'école publique, serait non seulement manquer de réalisme dans une société démocratique comme la nôtre; ce serait aussi brimer la liberté de conscience d'un grand nombre de citoyens en leur imposant, quant à la place d'une religion dans l'enseignement, une philosophie qu'ils n'acceptent pas. Les principes qui ont guidé notre réflexion mènent plutôt dans le sens où, nous semble-t-il, s'est engagé le Québec: reconnaître le pluralisme religieux comme un état de fait et en accepter toutes les conséquences, dans un esprit de justice et de respect mutuel. Dans cette perspective, les deux premières solutions nous apparaissent inacceptables pour le Québec.

Rejet de la troisième solution

107. Quant à la troisième solution, celle d'un enseignement confessionnel privé à peu près entièrement subventionné, parallèle à un enseignement public neutre, elle aurait comme conséquence au Québec de rendre privé d'un seul coup tout l'enseignement public actuel et de ne reconnaître comme public qu'un enseignement non-confessionnel. On a cité plusieurs fois devant notre commission l'exemple de la Hollande où cette formule a été appliquée; mais c'était plutôt pour appuyer des propositions touchant des modalités de subventions aux établissements privés actuels. L'évolution qu'a connue le système d'enseignement en Hollande est fort différente de celle qui s'est faite ici. Au Québec, une telle solution paraîtrait incongrue parce que coupée de tout sens historique et sans relation avec les exigences sociologiques présentes.

Quatrième solution, respect de la diversité des options :

a) enseignement confessionnel

108. En dépit du danger d'émiettement qu'elle représente, contre lequel il s'agira d'établir des barrières, c'est sans nul doute la quatrième solution qui répond le mieux à la fois à la philosophie que nous avons exposée dans le premier chapitre et au pluralisme de la population du Québec. Elle permet en effet de respecter la diversité des options religieuses et ses conséquences dans l'enseignement. Le désir des parents qui demandent pour leurs enfants des établissements publics confessionnels est reconnu comme légitime en principe et dans les faits. Catholiques et protestants bénéficient déjà au Québec depuis longtemps d'une liberté religieuse nettement affirmée dans le système scolaire; nous croyons que l'État se doit de continuer à respecter la conception de l'école particulière aux uns et aux autres, car il ne peut prétendre qu'elle

va à l'encontre de l'ordre public. Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné, le pluralisme de la société et les exigences de l'enseignement imposent des limites et des accommodements, si l'on veut éviter une fragmentation excessive du système scolaire. Mais sous cette seule réserve, la société et l'État doivent respecter la libre option des parents et des étudiants qui préfèrent un enseignement confessionnel et assurer l'exercice de cette liberté.

b) enseignement non-confessionnel

109. Par ailleurs, les parents catholiques ou protestants et les autorités religieuses qui, au nom de la liberté de conscience, réclament que la formation religieuse soit donnée à l'école et ne veulent pas d'un enseignement exclusivement neutre pour tous, doivent, en vertu même de ce principe, respecter le désir de ceux qui veulent pour leurs enfants un enseignement non-confessionnel. Le désir de ces derniers est tout aussi respectable que le leur. Ceux qui adhèrent à une religion n'ont pas le droit, au nom de la vérité de leur religion, de l'imposer aux autres d'une manière ou d'une autre, pas plus que ceux qui n'en professent aucune ne peuvent obliger les autres à partager leurs convictions. C'est dans cet esprit que la solution que nous proposons rejette en même temps un monopole de l'enseignement confessionnel et un monopole de l'enseignement neutre. Il importe donc à l'État d'assurer la mise sur pied et le fonctionnement, au Québec, d'un enseignement public non-confessionnel d'aussi bonne qualité que l'enseignement confessionnel et que son caractère public devra rendre accessible à tous ceux qui le veulent, sans égard à leur appartenance religieuse. En effet, même si des autorités religieuses préféraient que leurs fidèles fréquentent une école confessionnelle, il ne reviendrait pas à l'État d'imposer, par ses lois, un type particulier d'enseignement à des citoyens ou de leur interdire l'accès à l'enseignement non-confessionnel.

c) exemption de l'enseignement religieux

110. Il est certain cependant que les limites que doit s'imposer l'enseignement confessionnel, à cause du pluralisme de la société et des exigences de l'enseignement, valent également pour l'enseignement non-confessionnel. On ne peut s'attendre à ce que s'organise un enseignement non-confessionnel partout où des parents en feront la demande et du seul fait de cette demande. Des enfants de famille non croyante ou d'une autre religion que celle de la majorité seront appelés à fréquenter des écoles rattachées à la confession d'une majorité. On doit alors rappeler que tout parent a le droit de demander et d'obtenir que son enfant soit exempté de l'enseignement religieux et des pratiques de religion à l'école; c'est là un droit absolu et universel, qui ne comporte aucune limite ou restriction : tout enfant doit être facilement admis à jouir de cette exemption, sans avoir à subir de ce fait aucun préjudice.

111. La solution pluraliste que nous proposons d'adopter permet d'aller plus loin encore dans le respect des consciences. Jusqu'ici, seul l'enseignement religieux catholique ou protestant était dispensé dans les écoles publiques. Le privilège de bénéficier d'un enseignement de la religion à l'école ne doit cependant pas être restreint aux deux principaux groupes religieux; ce serait imposer à la liberté religieuse des limites arbitraires. Comme l'importance relative des autres groupes religieux est trop faible pour qu'on prévoie des écoles confessionnelles à leur intention, il faut désormais imposer à toutes les écoles fréquentées en nombre suffisant par des enfants appartenant à des minorités religieuses, l'obligation d'organiser à leur intention un enseignement de la religion conforme à leurs croyances. Non seulement les écoles non-confessionnelles, où divers cours de religion peuvent être offerts simultanément, devraient-elles être assujetties à cette obligation mais même les écoles confessionnelles accueillant des enfants d'une autre religion que celle à laquelle elles se rattachent devraient être tenues d'offrir un enseignement religieux particulier, ou un enseignement moral pour ceux qui sont exemptés de tout enseignement religieux.

d) divers enseignements religieux

III

Aménagement et réalisation concrète de la solution proposée

112. Le système scolaire tiendra compte de la diversité religieuse de la population dans l'organisation des écoles et dans l'enseignement. Il sera fondé sur l'acceptation franche et ouverte des différentes options religieuses et des répercussions qu'elles peuvent avoir dans l'éducation. Il importe maintenant d'en voir les applications concrètes dans les structures et dans l'enseignement.

Acceptation de la diversité religieuse

113. Le système scolaire proposé suppose que, partout où la chose sera demandée et sera réalisable, on trouvera, à côté des écoles confessionnelles, des écoles non-confessionnelles, toutes également subventionnées par les fonds publics et administrées suivant les mêmes normes et les mêmes critères. Lorsque, dans une même juridiction scolaire, la minorité sera trop faible en nombre ou trop divisée dans ses convictions religieuses ou philosophiques pour justifier qu'on mette à sa disposition une ou plusieurs écoles répondant à ses besoins particuliers, il faudra que tous les groupes collaborent les uns avec les autres pour trouver les solutions de compromis les mieux adaptées aux circonstances dans lesquelles ils se trouvent. Il devra en être de même lorsque la différence linguistique viendra réduire l'homogénéité d'un ou de plusieurs groupes religieux en ce qui concerne les besoins sco-

Diversité dans les écoles

laires. Dans certains cas, on pourra songer à des écoles bi-confessionnelles pour catholiques et protestants d'une même langue ou encore à la réunion, dans une école secondaire polyvalente, ou un institut, des groupes d'élèves à options religieuses diverses. Tout enfant fréquentant une école confessionnelle pourra être exempté de l'enseignement religieux et des pratiques religieuses; on verra aussi plus loin que la direction et le personnel enseignant devront tenir compte de la présence de ces enfants dans la détermination du climat de l'école et dans l'enseignement.

Danger de multiplier les secteurs confessionnels

114. La question se pose cependant de savoir s'il faudra créer d'autres secteurs confessionnels qu'un secteur catholique et un secteur protestant, par exemple, un secteur pour les israélites, un secteur pour les chrétiens orthodoxes. La situation particulière de la population juive de l'île de Montréal a préoccupé à juste titre notre commission. Cette population constitue la plus importante minorité non catholique et non protestante dans la région de Montréal où elle compte plus de 22,000 enfants dans les écoles élémentaires et secondaires. Les Juifs n'ont pas d'écoles publiques à eux et des membres de la religion judaïque ne sont qu'exceptionnellement éligibles comme commissaires dans les commissions scolaires dont les écoles sont fréquentées par des enfants juifs. Il y a lieu de rappeler, toutefois, que la loi du 4 avril 1930 concernant l'éducation des enfants de croyance judaïque dans l'île de Montréal avait créé une Commission des écoles juives de Montréal avec juridiction sur tout le territoire de l'île de Montréal, posant ainsi la base, à toutes fins pratiques, d'un troisième secteur confessionnel. Cette Commission des écoles juives de Montréal n'a jamais cessé d'exister mais, à la demande même des commissaires qui la composaient à l'époque, la loi concernant l'éducation de certains enfants à Montréal et à Outremont, sanctionnée le 4 avril 1931, en a limité les pouvoirs à l'application des contrats passés cette même année avec le Bureau des commissaires d'écoles protestants de la ville de Montréal et avec le Bureau des syndics protestants de la ville d'Outremont. Par suite de ces contrats, ces deux corporations scolaires consentaient à recevoir dans leurs écoles les enfants juifs résidant dans leurs territoires; elles s'engageaient à ne leur faire subir aucune discrimination, à les exempter de l'enseignement et des exercices religieux, sur demande de leurs parents, à leur accorder la permission de s'absenter de l'école à certaines fêtes juives et à considérer les candidatures de personnes juives pour des postes d'enseignement. Cependant, les contribuables israélites ne pouvaient jouir du droit d'être élus commissaires ou syndics. Ces deux ententes expliquent qu'il n'y eut jamais un troisième secteur juif dans le système scolaire du Québec. Aussi loin qu'a pu porter notre analyse, il nous a semblé que ce ne serait pas nécessairement répondre au désir de la minorité juive que de rouvrir à son inten-

tion la possibilité d'un secteur particulier, dont elle n'a pas voulu bénéficier en 1930 et qu'elle n'a pas cherché depuis à faire renaître. Nous croyons d'ailleurs que l'école non-confessionnelle et, dans bien des cas, l'école confessionnelle elle-même permettront désormais d'offrir, dans les établissements publics, un enseignement de la religion conforme aux convictions des enfants de religion judaïque, comme aussi de tous les autres groupes religieux minoritaires. En outre, l'administration scolaire locale que nous proposerons plus loin sera ouverte à tous les citoyens, sans égard à leurs convictions religieuses. Ceci constituera pour les juifs, les chrétiens orthodoxes, et les autres groupes religieux minoritaires un avantage marqué sur la situation présente. Tout compte fait, d'ailleurs, nous irions, croyons-nous, à l'encontre des exigences de l'enseignement en recommandant d'ouvrir de nouveaux secteurs confessionnels, en outre de l'enseignement catholique et de l'enseignement protestant déjà existants: la qualité de l'enseignement, l'efficacité des services auxiliaires et en définitive l'intérêt des élèves risqueraient fort d'en être compromis. Nous avons été guidés, durant tous nos travaux, par le désir sincère de voir le meilleur accueil possible réservé à tous ceux qui réclament des droits ou des privilèges au nom de la liberté religieuse; mais il nous est aussi apparu primordial qu'on assure à tous un enseignement public de la meilleure qualité possible, ce que ne favoriserait assurément pas une fragmentation excessive du système scolaire.

Diversité de l'enseignement et unité administrative

115. La division des enseignements et des écoles en trois secteurs, en deux langues, appelle un aménagement particulier. Elle suppose tout d'abord des structures administratives qui puissent rendre cette diversité financièrement et administrativement possible et efficace et assurer en même temps l'unité du système scolaire. Maintenir la division actuelle entre administrations locales pour écoles catholiques et administrations locales pour écoles protestantes, et ajouter une structure nouvelle pour les écoles non-confessionnelles, ce serait accepter un élément de rigidité de nature à empêcher ou à limiter en pratique les diverses adaptations que nous souhaitons. De plus, la diversité scolaire serait plus difficile, car plusieurs groupes séparés par des cloisonnements auraient bien des obstacles à surmonter pour mettre sur pied ensemble, au besoin, une école convenable. L'unification des administrations locales en un organisme chargé de la gestion de toutes les écoles, catholiques, protestantes, non-confessionnelles, anglaises et françaises, apparaît donc comme un moyen d'aider tous les citoyens à exercer librement et efficacement leur choix scolaire. Il faut par ailleurs se rappeler que c'est au niveau de l'école et de l'enseignement que se situe la confessionnalité ou la non-confessionnalité et non pas au niveau des structures administratives, qu'elles soient locales ou provinciales. Tout comme un ministre de l'Éduca-

tion peut diriger un système scolaire multi-confessionnel, ainsi une administration locale peut remplir la même fonction, sans qu'en soient menacées ni la confessionnalité ni la non-confessionnalité des écoles. L'unité du ministère de l'Éducation et l'unité des structures administratives locales permettront d'assurer l'unité du système scolaire, tout en rendant possible la diversité désirée. Certaines conditions s'imposent cependant à cette fin.

Les directions pédagogiques

116. Tout comme la structure du ministère de l'Éducation a prévu des directions pédagogiques suivant la religion et la langue, chaque commission scolaire unifiée devrait comporter autant de directions pédagogiques, suivant la religion et la langue, qu'elle compterait de secteurs différents. Une même commission scolaire pourrait comprendre au maximum six directions pédagogiques, chacun des directeurs d'études ayant autorité sur l'enseignement élémentaire et secondaire de son secteur. Il serait responsable de la qualité de l'enseignement, de l'organisation des écoles, de l'adaptation des programmes, du choix des manuels. C'est aussi de lui que relèveraient, sous l'autorité des commissaires, l'embauche et la promotion des maîtres. C'est donc lui en définitive qui serait en quelque sorte garant devant les parents du caractère confessionnel ou non-confessionnel des écoles et de l'enseignement. C'est sous l'égide de ces directions pédagogiques et par elles que pourra se réaliser la diversité de l'enseignement, dans l'unité administrative et financière du système scolaire assurée par le ministère et l'administration locale.

Le choix des maîtres

117. Dans cette perspective, le choix des maîtres serait sûrement un aspect fondamental et une importante responsabilité de la direction des études. Ce sont les maîtres en réalité qui donnent à l'école sa vie et son véritable caractère, au point de vue religieux comme en tout le reste. Les maîtres devront reconnaître et accepter le caractère confessionnel ou non-confessionnel de l'établissement où ils enseigneront ; il arrivera aussi que, dans un établissement confessionnel, ils devront tenir compte d'une minorité d'enfants d'autres convictions religieuses que celles de la majorité. On peut évidemment s'attendre à ce que les maîtres partagent en général les convictions religieuses des parents et des élèves lorsqu'ils enseigneront dans une école confessionnelle. On ne saurait toutefois établir comme règle générale que tous les maîtres d'une école confessionnelle appartiennent à la religion à laquelle se rattache l'école. Certaines écoles confessionnelles pourraient se trouver en ce cas dans l'incapacité de remplir leurs cadres et un certain nombre de maîtres pourraient avoir du mal à trouver un emploi. La liberté de conscience des maîtres serait de ce fait compromise et leurs convictions pourraient devenir l'objet d'enquêtes. Il faut donc prévoir qu'un certain nombre de maîtres non catholiques et non protestants soient appelés à enseigner dans les écoles rattachées à

l'un ou à l'autre groupe religieux. Ces maîtres devront cependant respecter alors le caractère de l'école et éviter tout ce qui pourrait aller contre l'option religieuse de l'établissement. Le refus, de part et d'autre, de faire les compromis suggérés, si ces compromis deviennent nécessaires, aura pour résultat inévitable de réduire le nombre des écoles confessionnelles.

Les parents

118. Les parents devraient à l'avenir avoir un rôle beaucoup plus important qu'aujourd'hui à jouer en ce qui concerne la place de la religion à l'école. C'est en définitive pour respecter leurs convictions qu'est conçu un système scolaire pluraliste au point de vue religieux. Ils devront donc être associés étroitement à la direction de l'école, y participer plus activement qu'auparavant, exprimer plus explicitement leurs convictions et leurs désirs. C'est dans cet esprit que nous proposerons, dans un chapitre subséquent, des structures administratives locales où ils auront un rôle à jouer grâce aux comités scolaires.

Le recensement annuel

119. Les parents devront aussi exprimer leurs convictions ou leurs préférences à l'occasion d'un recensement annuel. Pour planifier l'organisation des écoles et des classes en tenant compte de la religion et de la langue des élèves, chaque commission scolaire sera tenue de faire un recensement annuel vers le mois de janvier: les parents devront y spécifier s'ils désirent envoyer leurs enfants dans un établissement catholique, protestant ou non-confessionnel et quel enseignement religieux ils veulent qu'on leur offre; ils exprimeront également leur choix entre un enseignement en langue française et un enseignement en langue anglaise. La commission scolaire pourra, grâce aux renseignements obtenus, prévoir pour l'année suivante le nombre de maîtres nécessaires dans chaque type d'école et à chaque degré, les divers enseignements religieux à organiser, au besoin le réaménagement des écoles qui s'impose pour répondre au désir des parents. Le recensement permettra aux parents de faire un choix libre et réfléchi; il fournira à la commission scolaire un instrument essentiel de planification rationnelle.

IV

L'enseignement non-confessionnel

Nature de la non-confessionnalité

120. Il sera plus facile, pour les fins de l'analyse, de commencer par décrire et situer l'enseignement non-confessionnel aux niveaux élémentaire et secondaire. Qu'il suffise d'abord de bien spécifier ici qu'il s'agira d'un enseignement public, c'est-à-dire administré et financé de la même façon et selon les mêmes normes que l'enseignement confessionnel; nous verrons mieux comment, dans la suite de ce chapitre et de ce volume. Rien n'empêchera cependant

qu'existent des établissements privés non-confessionnels, suivant les conditions que nous établirons dans un chapitre subséquent. On a souvent dépeint l'enseignement non-confessionnel comme un enseignement athée et anti-religieux. Et l'on a pu citer à l'appui de cette thèse l'exemple de certains pays où il fut animé d'un esprit laïque militant. Il faut cependant savoir détacher la nature de la non-confessionnalité de l'ambiance et des habitudes caractéristiques d'une époque historique donnée. L'enseignement non-confessionnel d'inspiration laïque militante n'était pas neutre au point de vue religieux, puisqu'il prenait parti contre la religion ou contre une religion particulière. De soi, l'enseignement non-confessionnel est fondamentalement caractérisé par la neutralité en matière religieuse: ni les maîtres, ni l'établissement comme tels ne proposent aux élèves une option religieuse, quelle qu'elle soit. Cela ne veut pas dire que l'enseignement non-confessionnel tel que nous le concevons, élimine l'option religieuse en elle-même; c'est plutôt qu'il respecte toutes les options possibles en ne s'inspirant d'aucune à l'exclusion des autres. Les élèves et les maîtres sont tous traités sur le même pied, quelles que soient leurs croyances. Si une religion ou les religions ou le nom de Dieu sont évoqués, c'est de façon à ne blesser personne dans ses convictions ou dans celles de sa famille. On peut dire en un mot que l'école non-confessionnelle, par sa neutralité, est ouverte à tous et qu'elle est caractérisée par un enseignement qui se veut acceptable pour tous.

Dans l'école non-confessionnelle :

a) l'enseignement religieux

121. En effet, l'école non-confessionnelle n'exclut pas nécessairement un enseignement religieux. Elle pourra, en marge d'un enseignement commun à tous pour les matières profanes, offrir aux élèves qui le désirent des cours de religion. Chaque groupe religieux représenté dans l'école pourra bénéficier d'un enseignement religieux distinct : catholique, protestant, juif ou orthodoxe. Cet enseignement pourra être assuré soit par des membres du personnel enseignant qui accepteront cette fonction parmi leurs tâches d'enseignement, soit par des maîtres spécialisés en enseignement religieux, soit par des ministres du culte ou des laïcs que les parents appartenant à un groupe religieux particulier auront proposés à la direction de l'école. Ces maîtres feront partie du corps enseignant au même titre que les autres.

b) l'enseignement moral

122. Les écoles non-confessionnelles pourront offrir, aux élèves ne recevant pas de cours de religion, un enseignement de la morale. Que la formation morale se donne à l'intérieur d'un cours de religion ou séparément, elle devrait avoir comme objectif l'éducation du sens de la responsabilité personnelle et civique, l'apprentissage de la liberté et des exigences de la justice sociale. Les adolescents du cours secondaire auront aussi besoin d'être éclairés sur les aspects moraux des questions sociales qui éveillent déjà leur

intérêt : les problèmes de la propriété, du syndicalisme, de la pauvreté, de la guerre, de l'entraide internationale. Ces quelques points peuvent à eux seuls constituer un programme d'enseignement moral pour l'école non-confessionnelle, aussi bien d'ailleurs que pour la formation morale donnée à l'école confessionnelle.

L'enseignement non-confessionnel :

a) de langue française

123. On peut croire que l'on pourra, au moins sur l'île de Montréal, compter sur des effectifs d'élèves suffisants pour ouvrir des écoles non-confessionnelles de langue française et de langue anglaise. Du côté français, l'enseignement non-confessionnel pourra recruter ses élèves, soit parmi ceux qui sont présentement dans des écoles publiques catholiques, soit parmi ceux qui sont dans des établissements privés non-confessionnels, soit encore parmi ceux qui fréquentent des écoles publiques protestantes de langue française — celles-ci ayant été récemment assez accueillantes à l'endroit des parents non catholiques et non protestants. Il est aisé de prévoir, qu'outre des familles canadiennes-françaises, certains autres groupes, notamment la minorité juive d'expression française et les Néo-Canadiens d'origine française habitués à l'école neutre accueilleront très favorablement la perspective d'un enseignement non-confessionnel. Il faut aussi espérer qu'un nombre croissant d'immigrants non francophones qui jusqu'ici envoyaient leurs enfants aux écoles anglaises, choisiront de leur donner une éducation française; certains d'entre eux pourront opter pour ce type d'école. Un certain nombre de parents attendent déjà depuis trop longtemps l'ouverture d'un secteur non-confessionnel: il faudra prévoir pour septembre 1966 les premières écoles non-confessionnelles de langue française dans l'île de Montréal. L'opinion publique a suffisamment mûri pour que l'on soit vraiment assuré que la population acceptera généralement sans réserve, dans un esprit de compréhension et de solidarité, l'ouverture d'une ou de plusieurs écoles non-confessionnelles à Montréal, et même partout ailleurs dans la province où le besoin s'en fera sentir.

b) de langue anglaise

124. L'enseignement protestant ayant un caractère confessionnel plus atténué que l'enseignement catholique, le besoin d'un secteur non-confessionnel paraît s'être moins fait sentir dans la population de langue anglaise. Il faudra cependant offrir aussi, dès septembre 1966, un enseignement non-confessionnel en langue anglaise, à l'intention des parents qui désirent y inscrire leurs enfants. Sans préjuger des attitudes, on peut croire qu'une certaine partie de la population, en particulier la population juive — dont presque tous les enfants fréquentent présentement l'école protestante — voudra profiter de cette offre, y voyant l'occasion d'avoir pour ses enfants à la fois un enseignement complètement neutre des matières profanes, l'exemption des prières chrétiennes et un enseignement religieux en accord avec ses croyances. Ce sont là des préoccu-

pations qu'il faudra savoir respecter. Le milieu pluraliste de l'école non-confessionnelle doit précisément être de nature telle qu'il puisse répondre à la variété des options et besoins particuliers.

Organisation de l'enseignement non-confessionnel :

a) les effectifs scolaires

125. Il faut prévoir les conditions pratiques que supposent la création et l'organisation d'un enseignement non-confessionnel aux niveaux élémentaire et secondaire. La première condition est sans doute celle des effectifs scolaires: ce sont les effectifs qui indiqueront la possibilité d'ouvrir des écoles non-confessionnelles et détermineront la localisation des établissements. Si l'on veut éviter un émiettement du système scolaire, il est évidemment nécessaire que chaque nouvelle école, confessionnelle ou non-confessionnelle, puisse accueillir un nombre minimum d'étudiants. Au niveau élémentaire, on ne devrait pas permettre d'ouvrir de nouvelles écoles qui comptent moins de 200 élèves, c'est-à-dire le nombre minimum pour avoir les six classes régulières et une classe de rattrapage. Une école secondaire devrait, au premier abord, être assurée d'au moins 500 à 600 élèves, afin de pouvoir offrir un programme polyvalent comprenant un choix assez étendu de cours-options. Ce sont là cependant, soulignons-le, des nombres bien en deça des minimums que nous avons déjà proposés pour l'école élémentaire et pour l'école secondaire; mais nous croyons pouvoir les adopter ici, parce qu'ils correspondent encore à la réalité dans un grand nombre d'écoles de la province. De tels minimums faciliteraient sans doute l'ouverture immédiate de quelques écoles là où elles s'avéreront nécessaires. Il arrivera cependant que le territoire d'une commission scolaire régionale ne comptera pas les effectifs indispensables pour une ou plusieurs écoles secondaires non-confessionnelles et qu'on ne pourra ouvrir une ou plusieurs écoles élémentaires non-confessionnelles dans de petites municipalités et dans les milieux ruraux. C'est alors qu'on devra trouver des solutions pratiques et compter sur l'esprit de compréhension et de respect mutuel de tous les parents et des éducateurs : nous reviendrons plus loin, à la fin de ce chapitre, sur les accommodements et les ententes nécessaires, dans les cas où il ne sera pas possible d'ouvrir des établissements non-confessionnels distincts, pour répondre aux demandes des parents.

b) la direction pédagogique

126. Dans chaque commission scolaire où il y aura lieu d'offrir un enseignement non-confessionnel, il faudra s'empresser en tout premier lieu de nommer un directeur des études pour cet enseignement particulier. Ce sera la première démarche à entreprendre, lorsque le recensement annuel révélera l'existence d'un nombre suffisant d'élèves pour justifier l'ouverture d'une école non-confessionnelle. Ce directeur des études sera souvent sans doute en même temps le directeur de la nouvelle école. Il aura pour tâche de prévoir l'emplacement de l'établissement, compte tenu des ren-

seignements fournis par le recensement scolaire, de retenir les services des maîtres, de prévoir les programmes d'études, de choisir les manuels. C'est également au directeur des études qu'il appartiendra de garantir devant les autorités administratives la neutralité de l'enseignement dans les écoles non-confessionnelles sous sa juridiction ainsi que le respect envers les désirs exprimés par les parents au sujet de l'enseignement religieux et moral qu'ils désirent voir donner à leurs enfants. La nomination d'un directeur de l'enseignement non-confessionnel — ou même de deux, au besoin, l'un de langue française et l'autre de langue anglaise — devrait être faite immédiatement à Montréal avec la responsabilité d'organiser, pour septembre 1966, l'enseignement non-confessionnel requis. Il est possible également qu'en d'autres endroits, notamment à Québec et dans les commissions scolaires régionales de la banlieue environnant l'île de Montréal, on doive prévoir dès maintenant l'engagement d'un directeur de l'enseignement non-confessionnel.

c) la direction de l'établissement et le personnel enseignant

127. Sous l'autorité du directeur de l'enseignement non-confessionnel dans la commission régionale, la direction de chaque école aura la responsabilité de la qualité de l'enseignement et en même temps la responsabilité d'assurer le respect des consciences des élèves. Si des parents ont à se plaindre du manque d'objectivité d'un maître, le directeur ou la directrice de l'école devra s'enquérir du bien-fondé de leur grief et voir à y apporter, le cas échéant, les correctifs nécessaires. Mais c'est en définitive sur les maîtres que reposent la qualité et la neutralité de l'enseignement: on devra recruter des personnes non seulement qualifiées, mais capables aussi de savoir respecter parfaitement les diverses options religieuses, dans leur enseignement et dans leurs attitudes, quelles que soient leurs propres convictions religieuses. En ce qui concerne le recrutement de ce personnel enseignant et du personnel de direction, il ne semble pas qu'il posera de graves problèmes: on en recrutera sans doute un certain nombre dans les écoles publiques, catholiques ou protestantes, et d'autres dans des établissements privés confessionnels ou non-confessionnels.

d) les parents

128. Nous proposerons plus loin de donner aux parents plus de responsabilité qu'auparavant dans l'organisation de l'enseignement dispensé à leurs enfants, conjointement avec la direction de l'école et avec les maîtres. Cette nouvelle orientation est particulièrement importante aux niveaux élémentaire et secondaire. Les parents, regroupés dans des corps appropriés, devront donc collaborer entre eux et avec la direction de l'école, au-delà de la diversité des options religieuses caractéristiques d'un établissement non-confessionnel, en vue de la meilleure qualité possible de l'enseignement dispensé à leurs enfants. En outre, tout comme ils auront eu toute liberté pour

choisir un type d'école plutôt qu'un autre, ils devront aussi avoir la même liberté pour exprimer leurs préférences touchant l'éducation religieuse et morale de leurs enfants, c'est-à-dire pour opter soit pour un enseignement religieux, soit pour un enseignement moral, et aussi pour demander un type d'enseignement religieux que l'école n'offre pas encore.

V

L'enseignement confessionnel

Nature de l'établissement confessionnel

129. Comme nous l'avons déjà dit précédemment, l'établissement confessionnel est celui qui, en tant qu'institution d'enseignement, fait l'option en faveur d'une religion et qui allie à l'enseignement qu'il donne aux élèves une formation religieuse et morale inspirée par cette option. Les modalités concrètes que prend le caractère confessionnel d'un établissement d'enseignement peuvent varier considérablement, ainsi que nous l'avons souligné dans le premier chapitre. Mais, en général, l'école confessionnelle suppose un personnel enseignant partageant, dans l'ensemble, les convictions religieuses qu'implique le caractère de l'établissement; les maîtres ne partageant pas ces convictions acceptent de reconnaître et de respecter ce caractère, dans leur enseignement et dans l'organisation de la vie scolaire. L'école confessionnelle comporte également un enseignement religieux qui fait partie du programme régulier des études et qui s'adresse à tous les élèves, à l'exception de ceux qui demandent d'en être exemptés. L'organisation de la vie scolaire comprend aussi des prières collectives, parfois divers exercices religieux; enfin, on y trouve généralement un service de pastorale. Tels sont les traits principaux qui donnent un caractère confessionnel à un établissement et à son enseignement. Ce sont en quelque sorte des caractères extérieurs: il n'appartient pas à notre commission d'aller plus loin et de définir, par exemple, le contenu de l'enseignement religieux, le climat de l'école confessionnelle, les modalités de la pastorale : ce sont là des questions relevant de chaque Église ou groupe religieux.

L'enseignement confessionnel :

a) en général

130. L'école religieuse a été et demeure pour plusieurs Églises une forme d'action pastorale et missionnaire à laquelle elles ont attaché une attention privilégiée. Les Juifs, les Églises chrétiennes, d'autres religions aussi ont à leur crédit une œuvre éducative plusieurs fois séculaire, voire millénaire. Alors que les États n'étaient pas en mesure de prendre la responsabilité d'éduquer la jeunesse ou ne désiraient pas le faire, des communautés de croyants, des organisations religieuses diverses ont mis sur pied et entretenu des établissements d'enseignement confessionnel, et cela jusqu'au niveau

supérieur. Par la responsabilité qu'elles ont ainsi assumée à travers les siècles, les Églises ont contribué au maintien et au progrès de la civilisation, en même temps qu'elles accomplissaient leur mission d'enseignement religieux. Par l'école et l'enseignement, les Églises chrétiennes et les Juifs, en particulier, voulaient constituer des foyers de pensée et de vie animés d'un esprit religieux homogène, des milieux favorables à une formation de la personne intégrant les valeurs religieuses aussi bien qu'humaines; l'unité de la connaissance se réalisait dans l'adhésion pleine et entière à une vérité transcendante venant éclairer la diversité du savoir. L'établissement confessionnel pouvait également servir au recrutement du clergé; il permettait en outre aux Églises d'exercer une action de charité ou de miséricorde auprès de l'enfance malheureuse ou abandonnée; il leur assurait enfin un mode d'intégration particulièrement favorable et utile dans les structures de la société. Autant de fonctions qu'a remplies l'école religieuse à travers les siècles jusqu'à nos jours.

b) au Québec :

i. catholique

131. Au Québec, la relative homogénéité de la population au point de vue religieux a permis l'organisation d'un système public d'enseignement général entièrement confessionnel, catholique ou protestant, et le maintien d'un large secteur privé confessionnel. L'anticléricalisme, le mouvement libéral et laïque, l'opposition au rôle de l'Église catholique dans l'éducation et dans la société, qui avaient été assez forts dans certaines couches de la population de langue française durant presque tout le 19e siècle, ici comme en Europe, se sont tus vers la fin du siècle faisant place à une unanimité complète, du moins apparemment, dans la foi catholique. C'est le contexte de cette unité religieuse qui a permis à l'Église catholique de prendre directement en charge un vaste réseau d'écoles élémentaires et secondaires, de collèges classiques, d'écoles spécialisées pour l'enfance exceptionnelle ou pour l'éducation des jeunes filles et d'ouvrir même des universités. Diverses communautés d'hommes et de femmes sont venues d'Europe pour contribuer à cette oeuvre. Un bon nombre de nouvelles communautés religieuses ont aussi été créées ici même, se vouant principalement ou exclusivement à l'enseignement de la jeunesse. Le clergé séculier a également consacré une part importante de ses ressources à l'enseignement, surtout par la création de petits séminaires ou de collèges classiques dans presque chaque diocèse, mais aussi par l'intérêt constant qu'il a manifesté pour l'enseignement élémentaire paroissial. Enfin, la formation des maîtres pour les écoles catholiques fut aussi principalement une oeuvre d'Église, assumée grâce à un réseau étendu d'écoles normales catholiques distribuées sur tout le territoire de la province. De son côté, la population irlandaise catholique, établie au Québec principalement depuis le milieu du 19e siècle, a

fini par justifier la création d'un bon nombre d'écoles anglo-catholiques élémentaires et secondaires, recrutant une partie de ses maîtres à l'étranger, aux États-Unis ou en Europe. Ces écoles ont aussi accueilli une assez large proportion de l'immigration catholique d'origine italienne, allemande ou autres, au point que la représentation proprement irlandaise y est maintenant minoritaire.

ii. protestant

132. La situation se présente assez différemment du côté protestant. En général, l'enseignement confessionnel protestant fut moins l'oeuvre du clergé qu'une entreprise de toute la collectivité protestante, à laquelle participaient les ministres du culte à des titres divers. On peut aussi dire que la minorité protestante est moins attachée que la majorité catholique à l'enseignement confessionnel parce que la conception qu'elle en a n'appelle pas une intégration aussi complète de l'éducation religieuse dans la formation donnée à l'école. Aussi, les écoles protestantes ont-elles, comme nous l'avons déjà souligné, un caractère confessionnel plus atténué, ce qui leur permet d'accueillir des élèves de diverses sectes protestantes et des élèves d'autres religions. L'enseignement profane y est plus indépendant de l'éducation religieuse que dans les écoles catholiques. Toute école protestante comporte cependant un enseignement religieux dans son programme d'études, ainsi que des prières communes.

Distinction entre l'enseignement confessionnel et certaines réalités

133. Il faut savoir faire le partage entre les véritables exigences d'un bon enseignement confessionnel et les erreurs et les excès auxquels un zèle mal éclairé a parfois conduit bien des écoles confessionnelles. Tout comme l'enseignement non-confessionnel ne doit pas être identifié au laïcisme militant du 19e siècle, il ne paraît pas plus exact de lier la confessionnalité scolaire à un enseignement de moindre qualité ou à des formes de cléricalisme. Sans doute faut-il reconnaître que l'école confessionnelle a été justement l'objet, à l'occasion, de certaines critiques mettant en doute la qualité de son enseignement, signalant un recours abusif à la religion dans l'enseignement ou dans la vie de l'école, reprochant enfin à cette école un climat de moralisme excessif. Mais il faut souligner que rien en soi n'empêche un établissement confessionnel ou religieux de dispenser un enseignement profane de très bonne qualité; l'expérience prouve qu'on peut y voir régner un climat largement accueillant, ouvert à tous les aspects de la connaissance et respectueux de la liberté de la recherche. Il ne tient pas non plus à la nature de l'enseignement confessionnel qu'il soit assuré ou dirigé exclusivement par le clergé; des laïcs peuvent y occuper une place prédominante. On sait enfin que l'établissement confessionnel peut être accueillant pour des maîtres et des élèves ne partageant pas les convictions de la majorité, dans un climat de liberté dégagé de tout prosélytisme tracassier.

Organisation de l'enseignement confessionnel :

a) la direction pédagogique

134. Chaque commission scolaire régionale devra organiser la direction pédagogique suivant les différents types d'écoles. Les écoles catholiques et protestantes relèveront chacune du directeur de l'enseignement catholique ou protestant, selon le cas, comme les écoles non-confessionnelles relèveront d'un directeur de l'enseignement non-confessionnel. Ces directeurs de l'enseignement auront la responsabilité de la qualité de l'enseignement dans toutes les écoles de leur juridiction; ils verront à ce que le caractère de l'école soit respecté par la direction et par le personnel enseignant. Dans le cas des écoles confessionnelles, les directeurs de l'enseignement auront aussi la responsabilité de voir à ce que l'enseignement religieux y soit dispensé de façon satisfaisante. C'est en particulier par le recrutement et le choix des maîtres pour les écoles sous sa juridiction qu'un directeur de l'enseignement catholique ou protestant exercera une grande influence et jouera un rôle de premier plan.

b) le personnel enseignant

135. En recrutant le personnel enseignant, les directeurs de l'enseignement catholique ou protestant s'efforceront sans doute de choisir des maîtres de la même croyance religieuse que les enfants qu'ils auront à éduquer. C'est là un point important, puisque c'est en définitive sur ses maîtres que repose l'école confessionnelle: sur leurs qualités intellectuelles sans doute, mais aussi sur leur mentalité et sur leurs attitudes dans l'enseignement et dans l'organisation de l'école. Cela ne signifie cependant pas qu'elle doive recruter tous ses maîtres parmi des candidats professant la foi religieuse à laquelle se rattache l'école; l'école confessionnelle peut faire confiance à un maître qui s'engage à respecter les convictions religieuses des élèves, s'il ne les partage pas. Il nous semble pour cette raison que tout maître posant sa candidature à un poste dans une école confessionnelle pourrait, de son propre mouvement, s'il y a la moindre incertitude de la part de l'école à ce sujet, faire connaître ses positions religieuses. La direction de l'école éviterait alors de placer qui que ce soit dans des situations embarrassantes et saurait au besoin sur qui compter pour diriger des groupes d'enfants dont les parents auraient préféré un enseignement non-confessionnel. Un climat de liberté et de confiance permettra d'assurer aux écoles confessionnelles un recrutement de maîtres qualifiés et compétents, dans une période de pénurie où les maîtres pourront choisir entre plus d'un type d'écoles. Quant à la préparation des maîtres des écoles confessionnelles, on peut espérer une amélioration de leur formation intellectuelle dans la mesure où les universités et les centres d'études universitaires la prendront en main; il faudrait en outre que les facultés des Sciences de l'éducation offrent des cours de morale, de philosophie, de sciences religieuses et de catéchèse à l'intention des futurs maîtres pour ces disciplines dans les écoles confessionnelles.

c) le rôle des parents

136. Une autre transformation importante à réaliser consiste à donner aux parents une plus grande responsabilité qu'auparavant en ce qui concerne la confessionnalité de l'établissement, en particulier aux niveaux élémentaire et secondaire. Ce sont eux les premiers responsables de l'éducation religieuse et morale de leurs enfants, c'est à eux qu'il incombe, en collaboration avec la direction de l'école, de prendre les options qui s'imposent. Les parents seront appelés à déterminer les formes que la confessionnalité prendra en pratique, tenant compte du contexte général de l'établissement. C'est ainsi que, par exemple, le moment où se donnera l'enseignement religieux dans la journée ou dans la semaine, la nature et le nombre des pratiques religieuses, certaines formes d'action pastorale devront être ouvertement discutées par les parents avec les autorités de l'établissement. Du côté catholique, la catéchèse nouvelle a plus étroitement qu'auparavant associé les parents à l'éducation religieuse que leurs enfants reçoivent à l'école. C'est dans cette voie qu'il faudra continuer, en amenant progressivement les parents à reprendre des responsabilités dont l'école et le système confessionnels avaient peut-être eu trop tendance à les décharger pour les reporter sur les épaules des maîtres et du clergé. Nous verrons dans un chapitre subséquent comment les structures administratives nouvelles que nous proposerons permettront aux parents et à la direction de chaque école d'exercer plus activement qu'auparavant cette responsabilité et les inviteront même à le faire.

d) le service de pastorale

137. L'établissement confessionnel, du côté catholique en particulier, comporte généralement ce que l'on est convenu d'appeler un service de pastorale. Celui-ci comprend d'ordinaire une aumônerie qui a la responsabilité d'assurer le service religieux, mais aussi de guider les maîtres chargés de l'enseignement religieux, d'animer les mouvements para-scolaires d'inspiration religieuse, souvent en collaboration avec une équipe de maîtres. Les services de pastorale travaillent en collaboration étroite avec la direction des études, et parfois avec les parents, à améliorer la formation religieuse et le climat général de l'établissement confessionnel. Plusieurs des responsables de ces services ont reçu une formation spéciale: psychologique, théologique et pastorale. Dans certains cas, les aumôneries des écoles élémentaires et secondaires catholiques sont regroupées, soit à l'intérieur d'une grande commission scolaire, soit sur le plan diocésain, sous l'autorité d'un aumônier général ou visiteur ecclésiastique. Cependant, les fonctions des services de pastorale ou des aumôniers généraux touchent surtout l'enseignement catéchétique et la formation religieuse et elles diffèrent de celles que les règlements de l'ancien Comité catholique attribuent aux visiteurs ecclésiastiques, véritables inspecteurs de tout l'enseignement. Ce rôle du visiteur ecclésiastique ne nous semble plus justifié dans la conception nouvelle de l'inspection scolaire: celle-ci

serait désormais une aide pédagogique offerte dans le cadre de l'administration régionale. C'est pourquoi les fonctions actuelles des services de pastorale et des aumôniers généraux devraient remplacer les responsabilités assumées par les visiteurs ecclésiastiques. Tel qu'il est présentement conçu, le service de pastorale est une partie intégrante de l'établissement catholique. En reconnaissant l'école confessionnelle dans le secteur public, l'État s'engage à respecter les caractères propres de cette école et, en particulier, le service de pastorale inhérent à l'école catholique. Mais ce service remplit conjointement des fonctions éducatives et des fonctions proprement liturgiques; son financement pose donc un problème particulier. Certains s'interrogent sur l'opportunité pour l'État ou pour une administration scolaire — qui n'a pas comme telle un caractère confessionnel — d'employer les fonds publics pour défrayer les dépenses de ce service. Sans doute, les pouvoirs publics offrent à tous les élèves qui veulent s'en prévaloir des services de santé, d'orientation, de psychologie, de service social; peut-on, par analogie, étendre le même raisonnement à un service de pastorale dont certaines fonctions ne concernent pas les fins et les responsabilités de l'État ? Celui-ci ne participe pas au financement des diocèses et des paroisses religieuses, qui doivent subvenir à leur propres dépenses grâce aux contributions diverses de la communauté des fidèles. La même politique ne devrait-elle pas s'appliquer aux services de pastorale dont certaines activités, tout au moins, pourraient être financées par les catholiques eux-mêmes, laïcs et communautés religieuses. On peut cependant faire valoir que la régionalisation scolaire, au niveau secondaire en particulier, retire les élèves du cadre paroissial de leur lieu de résidence et qu'il est, en conséquence, normal que les pouvoirs publics responsables de la régionalisation pourvoient aux dépenses d'un service religieux approprié, à l'école même; l'analogie avec l'armée, dans laquelle l'État assume les frais des services religieux pour des raisons semblables n'est sans doute pas dénuée de fondement. Dans l'état actuel des choses, les décisions concernant le financement des services de pastorale appartiennent aux commissions scolaires dont un certain nombre ont fait des ententes avec les diocèses. Il en résulte des situations très différentes qui, à notre avis, devraient être uniformisées. De plus, la réglementation ministérielle pour l'octroi des subventions d'équilibre budgétaire prévoit une dépense fixe par élève pour un ensemble de services éducatifs, dont celui de la pastorale. La commission scolaire qui emploie ses revenus pour subvenir aux dépenses du service de pastorale se prive d'autant pour les autres services éducatifs. Cette question méritera donc une étude objective et soignée, dans le cadre des nouvelles structures administratives, financières et pédagogiques que nous proposons. Nous recommandons que le ministère de l'Éducation étudie avec les autorités religieuses et les Comités confessionnels le financement des

services de culte et de pastorale dans les établissements de tous les niveaux.

c) les Comités confessionnels

i. reconnaissance des établissements confessionnels

138. La loi instituant le ministère de l'Éducation et le Conseil supérieur de l'éducation a créé deux Comités confessionnels, l'un catholique, et l'autre protestant, les investissant l'un et l'autre de pouvoirs assez précis. Trois questions méritent en particulier d'être soulevées ici. La première porte sur le pouvoir attribué aux deux Comités « a) de faire des règlements pour reconnaître les institutions d'enseignement confessionnelles comme catholiques ou protestantes, selon le cas, et pour assurer leur caractère confessionnel; b) de reconnaître comme catholiques ou protestantes selon le cas, les institutions d'enseignement confessionnelles et de révoquer au besoin cette reconnaissance ». Disons d'abord que nous ne croyons pas qu'il soit heureux de faire relever de ces Comités la reconnaissance de chacun des établissements catholiques ou protestants, à la lumière de critères généraux. L'application stricte de cet article paraît en effet difficilement réalisable en pratique; en outre, son application risquerait de conduire à des enquêtes particulièrement désagréables et troublantes pour les enfants et les parents, et d'engendrer même certains conflits. L'alinéa b) de cet article 22 devrait donc être abrogé. Quant à l'alinéa a), il faut espérer que les Comités confessionnels l'interpréteront dans le sens le plus libéral, c'est-à-dire sans vouloir faire des règlements précis, minutieux et rigides qui ne laisseraient guère de place aux adaptations que les parents d'une école pourraient juger nécessaires. Les règlements en cette matière devront plutôt susciter l'initiative des parents et des maîtres, proposer des voies de recherche ou de réflexion, en vue d'approfondir les exigences de la vie chrétienne et de la formation religieuse dans le monde contemporain.

ii. qualification religieuse et morale des maîtres

139. Le second point touche le pouvoir attribué aux Comités confessionnels « d) de faire des règlements sur la qualification, au point de vue religieux et moral, du personnel dirigeant et enseignant de ces institutions d'enseignement », c'est-à-dire dans les établissements reconnus comme confessionnels. Ici encore, cet alinéa appelle en pratique une interprétation libérale. De fait, il sera bien difficile de préciser, dans le cadre d'un règlement, les qualités religieuses et morales que doit avoir un maître enseignant dans un établissement confessionnel, sauf peut-être en termes très généraux et vagues. Plutôt qu'un rôle de réglementation en cette matière, les Comités confessionnels devront se donner pour tâche, nous semble-t-il, de susciter des occasions de réflexion et de dialogue parmi les maîtres chrétiens sur leur mission d'enseignants, qu'ils soient dans des établissements confessionnels ou dans des établissements non-confessionnels; les Comités confessionnels devront également porter une attention spéciale à la préparation de spécialistes en catéchèse et en sciences religieuses.

iii. surveillance de l'enseignement général

140. L'alinéa e) donne aux Comités confessionnels le pouvoir « d'approuver, au point de vue religieux et moral, les programmes, les manuels et le matériel didactique pour l'enseignement dans ces institutions d'enseignement » c'est-à-dire dans les établissements reconnus comme confessionnels. On comprend que cet alinéa constitue une sorte de garantie morale, en autorisant les Comités confessionnels à faire modifier, au besoin, un programme ou un manuel qui pourrait présenter des dangers au point de vue doctrinal: on peut songer par exemple à un programme de philosophie. Mais il nous paraîtrait malheureux que ces Comités s'engagent à étudier et à approuver tous les programmes, les manuels et le matériel didactique concernant les sciences profanes. Les Comités confessionnels ont devant eux des tâches bien plus urgentes et plus importantes d'animation, de conseil, de recherche, de dialogue, à une heure où la formation religieuse demande d'être repensée dans son contenu tout autant que dans sa présentation et sa pédagogie.

VI

Situations de pluralisme

Adaptations nécessaires à des situations de pluralisme —

141. Nous avons recommandé, dans une section précédente, qu'on organise des écoles élémentaires et secondaires non-confessionnelles partout où les effectifs minimums requis le justifieront. C'est ce qui nous a permis de parler séparément de l'enseignement non-confessionnel et de l'enseignement confessionnel. Par ailleurs, comme il ne faudra pas dédoubler les établissements là où les effectifs seront insuffisants pour ouvrir une nouvelle école, il est certain que des enfants devront encore fréquenter des écoles publiques catholiques ou protestantes, bien qu'ils n'adhèrent ni à l'une ni à l'autre religion. L'école confessionnelle devra alors tenir compte du pluralisme religieux du groupe d'élèves qui la fréquentent: on devra bien se rappeler que, comme nous l'avons déjà souligné, tout en étant confessionnelle, cette école est aussi publique et commune, c'est-à-dire qu'elle a l'obligation d'accueillir tous les enfants résidant dans le territoire qu'elle dessert, sans faire de discrimination et sans blesser les consciences individuelles. L'école non-confessionnelle aurait aussi la même obligation, s'il arrivait qu'elle soit l'école unique dans une localité. Mais étant donné que la population du Québec est à forte majorité catholique, c'est généralement l'établissement catholique qui aura à faire face à ces situations de pluralisme. Nous avons insisté, dans le premier chapitre de ce volume, sur le fait que la confessionnalité scolaire peut en pratique adopter des modalités concrètes diverses, suivant les conditions de lieu et de temps, sans perdre pour autant sa nature. Dans les localités où les parents ne pourront pas compter sur une école particu-

lière pour donner à leurs enfants l'enseignement non-confessionnel qu'ils désirent pour eux, l'école confessionnelle publique devra accueillir ces enfants sans difficulté; la direction de l'école devra alors s'assurer que la confessionnalité de l'établissement est telle qu'elle ne blesse pas la conscience de ces enfants et de leurs parents. Il s'agit en pratique de rendre le caractère confessionnel assez large, assez accueillant, assez ouvert pour que tout enfant qui ne partage par les convictions religieuses de la majorité soit quand même à l'aise dans cette école: les solutions concrètes varieront nécessairement d'un niveau d'enseignement à l'autre.

a) à l'école élémentaire

112. A l'école élémentaire, l'enfant non catholique ou non protestant pourra au minimum bénéficier, sur demande, d'une exemption de l'enseignement religieux et des prières et exercices de piété. C'est dire qu'il faudra en pratique limiter le nombre des prières quotidiennes à certains moments de la journée, ou proposer au début d'une classe un moment de recueillement et de silence pendant lequel les élèves pourront faire une prière personnelle ou se disposer au cours. En outre, les maîtres devront être conscients du pluralisme religieux chez leurs élèves et en tenir compte dans leurs leçons, dans leur façon de parler de la religion ou de Dieu; ils sauront même saisir l'occasion d'enseigner à leurs jeunes élèves le respect de la conscience d'autrui, la bienveillance mutuelle en matière religieuse. La diversité des croyances ne choquera pas l'enfant, elle lui paraîtra respectable, si elle est considérée comme telle par le maître et par la direction de l'école. L'attitude des maîtres plus que tout donnera à l'école confessionnelle un esprit, un climat de justice et d'amitié: le respect des autres, de la part des maîtres, habituera les élèves au même respect, dès leur jeune âge. Ils apprendront très tôt à considérer avec amitié et avec respect pour sa liberté, tout être humain, quelle que soit sa croyance.

b) à l'école secondaire

113. Les mêmes règles s'appliqueront à l'école secondaire. Ce n'est en effet que dans les villes et dans les régions très peuplées que celle-ci pourra être dédoublée, à cause des effectifs qu'elle requiert. L'école secondaire française recevra donc presque partout ailleurs une majorité d'élèves catholiques; l'école secondaire anglaise, sauf dans la région métropolitaine de Montréal, recevra probablement ensemble, et dans des proportions variables, des élèves catholiques, des élèves protestants et des élèves non catholiques et non protestants. Ces situations appelleront différentes adaptations. La direction et le personnel enseignant devront être attentifs aux minorités religieuses ou non religieuses qui se dessineront parmi leurs élèves. Déjà à cet âge, les convictions de l'adolescent commencent à se préciser avec plus d'autonomie; elles peuvent même s'affirmer avec l'indépendance caractéristique de cette période de la vie. Plus qu'auparavant, on voit maintenant des adoles-

cents hésiter à adopter les convictions de leur famille en matière religieuse. C'est là une réalité qui demande respect et attention de la part des maîtres. La taille des écoles secondaires et la polyvalence des programmes permettront d'ailleurs des adaptations que l'école élémentaire ne pourra pas réaliser. Il sera possible, par exemple, d'offrir divers cours de religion pour répondre aux différents besoins des élèves; ce serait déjà habituer l'élève à sa responsabilité personnelle en ce domaine que de lui permettre de choisir celui de ces cours qui lui convient le mieux et répond à ses goûts, à ses interrogations, à son tempérament. En outre, la souplesse du programme d'étude secondaire permettra d'offrir des cours-options de sciences religieuses, de morale sociale dont les uns se situeront dans la perspective catholique ou chrétienne, et les autres seront neutres de perspective. De plus, la constitution de groupes d'élèves sous la direction de tuteurs pourrait donner l'occasion de réunir les éléments minoritaires sous la conduite de tuteurs ayant la compétence voulue pour répondre à leurs besoins particuliers. Ainsi conçue, la confessionnalité de l'école secondaire tiendra compte des exigences de la liberté religieuse à la fois à l'endroit des enfants de familles chrétiennes et à l'endroit des autres; elle servira du même coup à éduquer chacun au sens de la liberté et à celui de la responsabilité personnelle.

c) écoles bi-confessionnelles

144. En plusieurs régions de la province où la densité de la population de langue anglaise est très faible, on devra recourir à des solutions particulières pour s'adapter aux exigences de l'enseignement secondaire. L'école bi-confessionnelle, c'est-à-dire commune aux catholiques et aux protestants, sera sans doute une solution à considérer. La flexibilité des programmes permet, dans certains cas, d'offrir des cours séparés à deux groupes distincts d'élèves, et de les réunir ensuite pour les autres cours. Certaines prières peuvent être communes, d'autres faites individuellement par les élèves au début d'une classe. La direction de l'établissement peut être assumée conjointement par un catholique et un protestant, ... même que l'engagement des maîtres, le choix des manuels et du matériel didactique. Cette solution permettrait dans plusieurs villes et régions de la province d'organiser d'excellentes écoles secondaires de langue anglaise, dans le respect mutuel des croyances religieuses.

Les instituts

145. Pour ce qui est du niveau de l'institut, il est nécessaire de distinguer la corporation même de l'enseignement et de l'organisation de la vie. La corporation de l'institut étant un corps administratif public, de même nature que la commission scolaire, et qui pourra être appelée à administrer un complexe scolaire dans lequel s'intègreront, selon les cas, des établissements non-confessionnels et des établissements de différentes confessions religieuses, on ne

peut lui attribuer de caractère confessionnel particulier. De sa nature, la corporation de l'institut est non-confessionnelle. Elle sera cependant appelée à regrouper sous elle des établissements confessionnels; en outre, la population scolaire qu'elle desservira pourra être plus ou moins homogène au point de vue religieux. On peut donc dire qu'en pratique, l'institut, qui viendra couronner un réseau d'écoles secondaires confessionnelles ou d'écoles non-confessionnelles dans une région assez vaste, sera, au point de vue religieux, comme le reflet de la population qu'elle dessert, des établissements particuliers qui contribuent à l'enseignement, des écoles secondaires qui l'alimentent. Les instituts de langue française accueilleront presque partout dans la province une majorité d'étudiants catholiques et seront formés par la participation de divers établissements catholiques; ils devront cependant garder un caractère largement accueillant à tous les étudiants, sans distinction de religion, et offrir un climat ouvert et généreux. Les instituts de langue anglaise seront probablement de caractère plus pluraliste, accueillant dans des proportions variables des étudiants protestants, catholiques, non protestants et non catholiques. Dans un cas comme dans l'autre, la polyvalence de l'enseignement permettra, comme au cours secondaire et plus encore, une grande souplesse pour offrir des cours de religion, de philosophie, d'histoire, de morale répondant à la diversité des besoins et des interrogations. Les établissements confessionnels ou non-confessionnels qui accepteront, par contrat, de contribuer à l'enseignement à l'intérieur d'un institut auront le droit de choisir leurs professeurs, sous réserve d'en faire approuver la nomination par la corporation de l'institut. Il appartiendra aussi à chacun des établissements ou à l'institut lui-même, selon le cas, de prévoir un service du culte pour les différents groupes religieux et un service de pastorale pour les étudiants qui le désirent.

Les universités

146. Les universités existantes sont pour la plupart confessionnelles, notamment celles de langue française qui ont toutes été dotées de chartes canoniques. Il est souhaitable, croyons-nous, que les nouvelles institutions universitaires évitent de se faire donner, même par leur charte civile, un caractère juridique de confessionnalité. Il est souhaitable aussi que les universités existantes songent à adapter leur caractère confessionnel aux exigences contemporaines. Ce n'est plus nécessairement par une direction exercée par des membres du clergé que la présence religieuse à l'université s'affirme le plus efficacement. Il n'est pas nécessaire non plus que les chartes canoniques des universités catholiques s'appliquent à l'administration totale de l'université; elles peuvent s'exercer dans le cadre des facultés canoniques (théologie, droit canon) permettant ainsi à l'Eglise d'être représentée au conseil de direction sans y occuper nécessairement la première place. Au point de vue de l'enseignement, une même université — peut-être même catholique —

pourrait compter des chaires de théologie de diverses religions, s'enrichissant de recherches plus larges, maintenant que le sentiment oecuménique est particulièrement fort. Par ailleurs, il faut bien reconnaître que la population étudiante et enseignante des collèges et des universités compte déjà une certaine proportion d'étudiants et de professeurs incroyants ou non pratiquants; on est donc forcé d'admettre qu'il n'est plus possible de mettre au programme des diverses facultés des cours obligatoires de religion, comme on a pu le faire dans le passé. L'expérience prouve d'ailleurs que cet enseignement religieux est difficile à donner et qu'il s'avère plus souvent un échec qu'un succès. D'ailleurs, du point de vue pastoral, des aumôniers ayant l'expérience du milieu universitaire reconnaissent volontiers que la confessionnalité institutionnelle de l'établissement est plus souvent une entrave qu'une aide dans leur mission pastorale : les jeunes générations sont en effet sensibles au fait d'une situation privilégiée faite ainsi à l'Église et qui leur apparaît comme un aveu de faiblesse plutôt qu'une preuve de force et d'assurance. Tant du côté protestant que du côté catholique, l'influence chrétienne doit désormais s'exercer d'une façon qui soit plus libre des structures, par l'action d'une aumônerie et par les activités d'une paroisse ou d'une communauté des laïques croyants.

VII

Conclusion et recommandations

Conclusion et recommandations

147. Nous avons posé, dans ce chapitre, le principe d'un système scolaire public pour le Québec qui soit fondé à la fois sur le respect de la diversité des options religieuses et sur la mise à la portée de tous d'un enseignement d'égale qualité. Le respect de la diversité religieuse est déjà reconnu ici dans une bonne mesure, puisque tout le système d'enseignement est structuré de façon à tenir compte de l'appartenance des élèves soit à la religion catholique, soit à la religion protestante. Il s'agit maintenant d'élargir l'application de ce principe, en ouvrant un secteur d'enseignement non-confessionnel pour ceux qui le désirent, et en mettant à la disposition de tous, les cours de religion et de morale qui leur conviennent. C'est dans cet esprit, afin d'adapter le système scolaire aux exigences nouvelles de l'enseignement et du pluralisme religieux que nous faisons les recommandations qui suivent.

(1) **Nous recommandons que le système d'enseignement public du Québec respecte la diversité des options religieuses des parents et des élèves et offre le choix entre un enseignement catholique, un enseignement protestant et un enseignement non-con-**

fessionnel, dans la mesure où les exigences de la qualité de l'enseignement pourront être respectées dans chaque cas.

(2) Nous recommandons que la loi ne reconnaisse aucun caractère confessionnel aux commissions scolaires et aux corporations d'instituts, même si elle leur impose l'obligation d'assurer, lorsqu'il y a lieu, un enseignement catholique, un enseignement protestant et un enseignement non-confessionnel.

(3) Nous recommandons qu'un recensement soit effectué chaque année par les autorités scolaires, afin de déterminer le nombre d'enfants que les parents désirent inscrire dans chaque enseignement, catholique, protestant, non-confessionnel, et de langue française ou de langue anglaise.

(4) Nous recommandons que chaque commission scolaire organise une direction pédagogique pour chacun des enseignements, catholique, protestant et non-confessionnel, de langue française et de langue anglaise qu'elle assure dans ses écoles.

(5) Nous recommandons que les parents soient étroitement associés aux décisions concernant les modalités concrètes de la confessionnalité ou de la non-confessionnalité de l'enseignement dispensé à leurs enfants.

(6) Nous recommandons que l'école publique non-confessionnelle offre un ou plusieurs cours de religion, répondant aux convictions religieuses des enfants qui la fréquentent et un enseignement moral à l'intention des enfants n'optant pour aucun cours de religion.

(7) Nous recommandons que la loi reconnaisse expressément à tous les parents dont les enfants fréquentent des établissements confessionnels publics le droit de demander que leurs enfants soient exemptés de l'enseignement et des exercices religieux.

(8) Nous recommandons que l'école élémentaire confessionnelle qui accueille des élèves n'appartenant

pas à la religion à laquelle elle se rattache s'assure que l'enseignement et l'organisation de la vie ne blessent pas la conscience de ces élèves, et qu'elle leur offre, si c'est possible, un enseignement religieux approprié ou un enseignement moral.

(9) Nous recommandons que l'école secondaire confessionnelle qui accueille des élèves n'appartenant pas à la religion à laquelle elle se rattache tire parti de la diversité des cours-options pour offrir à ces élèves un enseignement religieux approprié ou un enseignement moral, et les confie à des tuteurs choisis en conséquence.

(10) Nous recommandons que l'institut adapte son enseignement, partout où il y a lieu, au pluralisme religieux des étudiants qu'il est appelé à accueillir, en multipliant, suivant les besoins, les cours de religion, ou de morale, de philosophie, de littérature et d'histoire.

(11) Nous recommandons que tous les établissements groupés dans le cadre d'un institut aient le droit de choisir leurs professeurs sous réserve d'en faire approuver la nomination par la corporation de l'institut.

(12) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation étudie avec les autorités religieuses et les Comités confessionnels, le financement des services de culte et de pastorale dans les établissements d'enseignement de tous les niveaux.

(13) Nous recommandons que soient abrogées les dispositions de la loi qui attribuent aux Comités confessionnels le pouvoir de reconnaissance des établissements d'enseignement comme catholiques ou comme protestants.

(14) Nous recommandons que les universités confessionnelles existantes adaptent leur caractère confessionnel aux exigences de l'enseignement supérieur dans une société pluraliste.

CHAPITRE III

LA DIVERSITÉ CULTURELLE DANS LE DOMAINE SCOLAIRE ET L'AVENIR DU QUÉBEC

Introduction

148. Outre la diversité et le pluralisme religieux, le système scolaire du Québec doit faire face au problème d'une diversité linguistique et d'un pluralisme culturel. Le Québec présente des traits uniques parmi les provinces canadiennes. Il est la seule province à être bilingue, le français et l'anglais étant également reconnus comme langues officielles au parlement et devant les cours de justice; l'usage du français et de l'anglais y est aussi courant, qu'il s'agisse de la publicité, des moyens de communication de masse ou du système d'enseignement. En même temps, le Québec est la seule province canadienne à majorité française: il fut historiquement le centre des possessions françaises en Amérique; il demeure le centre reconnu du fait français sur ce continent et la population francophone y est largement majoritaire. Enfin, outre les groupes indiens et esquimaux dont nous parlerons dans le chapitre suivant, le Québec compte également une minorité croissante de groupes d'origines ethniques diverses, immigrés plus ou moins récemment et qui adoptent généralement la nationalité canadienne. L'image d'un Québec tout à la fois bilingue, à prédominance française et comportant une minorité de groupes ethniques d'origines diverses, n'est donc pas simple ni sans ambiguïté. Et la complexité de cette situation se répercute sur le système d'enseignement, à la fois dans ses structures, ses programmes, sa philosophie et dans les exigences qu'on exprime à son endroit. Il y a lieu maintenant d'étudier cet important problème, tout à fait vital pour l'avenir culturel du Québec; il est étroitement lié à l'évolution des conditions démographiques et socio-économiques du milieu québecois — bien que ces questions ne fassent pas expressément partie du mandat de notre commission — et on ne peut le traiter non plus sans tenir compte des nouvelles prises de conscience qui se

manifestent à ce sujet, depuis une dizaine d'années surtout, aussi bien dans l'ensemble du Canada que dans le Québec.

I

Écoles françaises et écoles anglaises dans le système scolaire du Québec

L'enseignement public donné dans les deux langues officielles du Canada

149. Le système scolaire du Québec comprend des écoles où l'enseignement se donne en français et des écoles où l'enseignement se donne en anglais. Les écoles françaises sont presque toutes dans le secteur catholique, un petit nombre seulement se trouvant dans le secteur protestant; les écoles anglaises sont en majorité dans le secteur protestant, bien qu'un important groupe d'écoles catholiques de langue anglaise, en particulier à Montréal, relèvent du secteur catholique. La population du Québec qui n'est ni d'origine française ni d'origine britannique se répartit presque également entre catholiques et non catholiques mais tend, comme nous le verrons, à placer ses enfants dans des écoles de langue anglaise, catholiques ou protestantes.

Origine de cette dualité scolaire

150. On sait qu'il y eut dans les villes quelques écoles privées de langue anglaise dès le commencement du régime anglais, écoles que fréquentèrent parfois des écoliers de langue française.[1] En 1787, puis en 1801, le gouvernement voulut ouvrir des écoles publiques dans toute la province; la population de langue française accueillit généralement mal ce geste, y voyant une menace d'assimilation, tandis que les centres à majorité protestante en profitèrent davantage; les écoles de fabriques, autorisées en 1824, ne connurent qu'un développement très limité. La loi de 1829, créant des « écoles de syndics » donna un premier essor à l'école publique — il y avait 1,372 « écoles de syndics » en 1835 — essor qui retomba par la suite du retrait des subventions. La population de langue anglaise, par suite de l'intérêt qu'elle manifesta pour l'école publique et à cause de l'initiative dont elle fit preuve dans ce domaine, réussit, à travers toutes les difficultés qui marquèrent les origines du système scolaire, à maintenir et à développer avec une certaine continuité un système d'écoles publiques de langue anglaise, et cela parfois en s'imposant à elle-même des charges financières auxquelles la population française résista souvent, soit à cause de sa pauvreté, soit parce qu'elle voyait moins clairement les avantages d'une bonne instruction, soit par manque d'habitude des institutions démocratiques.

Langue et confessionnalité

151. Le système scolaire qui s'élabora au Québec à partir de 1841 ne fut pas établi selon une division de la population entre Cana-

(1) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, Volume I, par. 9 et suivants.

diens de langue française et Canadiens de langue anglaise; cette division correspondant, dans l'ensemble, ainsi qu'on l'a vu, à la division entre catholiques et protestants, c'est sous l'angle confessionnel plutôt que sous l'angle linguistique que la loi établit une distinction entre les écoles. De même, la Loi de l'Amérique du Nord britannique assura aux groupes religieux la protection des droits scolaires déjà établis dans les lois; mais elle n'accorda aucune protection à des écoles françaises ou à des écoles anglaises pour des groupes francophones ou anglophones qui se trouveraient en minorité dans l'une ou l'autre des provinces. On sait que les minorités françaises, hors du Québec, se sont constamment heurtées à de grandes difficultés à cet égard. Dans le Québec, le système scolaire s'est peu à peu scindé en deux secteurs quasi indépendants l'un de l'autre, sous l'autorité respective du Comité catholique et du Comité protestant du Conseil de l'instruction publique, lequel avait tout d'abord été conçu comme un organisme unifié. C'est ainsi que le secteur protestant de l'instruction publique a pu développer un réseau d'écoles de langue anglaise qui n'ont connu aucune des difficultés qu'ont pu rencontrer les minorités françaises des autres provinces; et l'on a ouvert peu à peu, dans le secteur catholique à majorité française, un grand nombre d'écoles anglaises, les premières ayant d'abord été destinées aux immigrants irlandais et anglais de foi catholique.

Répartition de la population du Québec selon l'origine ethnique

152. Cette dualité scolaire correspondait au siècle dernier, à la dualité d'origine ethnique, française et britannique, qui existait alors. Mais, vers la fin du 19e siècle, et surtout depuis le début du 20e siècle et à la suite des deux guerres mondiales, de nombreux groupes d'immigrants de diverses autres origines ethniques sont venus s'établir au Canada et au Québec. Ces nouveaux citoyens constituent aujourd'hui au Québec une proportion de la population presque aussi importante que la population d'origine britannique, comme le montre le tableau suivant.

Tableau I

Répartition de la population au Québec, selon l'origine ethnique, en 1961

Origine ethnique	*Nombre*	*Pourcentage*
Origine française	4,241,354	80.6%
Origine britannique	567,057	10.8%
Autres origines ethniques	450,800	8.6%

SOURCE: Le recensement canadien de 1961.

Concentration dans la région de Montréal :

a) de la population du Québec et de l'activité économique

153. On sait que plus des deux cinquièmes de la population du Québec se trouvent aujourd'hui concentrés dans Montréal et sa grande banlieue, soit 2,190,509 des 5,259,211 habitants de la province. C'est au profit de cette région qu'ont joué l'urbanisation et l'industrialisation du Québec. L'un des principaux ports d'entrée du Canada et même de la circulation maritime en direction des États-Unis, tout près de la frontière américaine, Montréal est le siège d'un grand nombre d'activités industrielles, commerciales et financières qui s'étendent non seulement dans le Québec mais souvent dans l'ensemble du Canada. Les problèmes de tous ordres qui l'affectent ne peuvent donc manquer d'avoir de vastes répercussions sur l'ensemble du Québec. La ville de Québec, capitale de la province, centre surtout gouvernemental, administratif et politique, les autres villes d'importance moyenne, les régions de faible densité démographique en bordure du fleuve Saint-Laurent, les grandes étendues inhabitées du Nord de la province peuvent difficilement faire contrepoids à la masse démographique et à la puissance économique de la métropole.

b) de la population d'origine non française

154. La proportion des Canadiens d'origine française est beaucoup moins grande dans la région métropolitaine de Montréal que dans l'ensemble de la province; elle est en effet, de 64% seulement dans la région de Montréal et de 80% dans le Québec. Par contre, la grande majorité des Canadiens qui ne sont pas d'origine française sont concentrés dans la métropole, soit 66.6% des citoyens d'origine britannique et la presque totalité des Israélites et des Italiens, comme le montre le tableau suivant.

Tableau II

Concentration à Montréal de la population d'origine autre que française

	Dans le Québec	*À Montréal*	*Pourcentage à Montréal*
Population d'origine britannique	567,057	377,625	66.6%
Israélites	104,727	101,460	98 %
Italiens	108,550	102,724	93.5%
Autres groupes ethniques	237,523	169,240	71.2%

155. Au point de vue scolaire, la population d'expression française et la population d'expression anglaise du Québec ne se répartissent pas également entre les différents niveaux d'enseignement. La disparité entre les deux groupes s'affirme en particulier aux niveaux pré-scolaire et secondaire. La population protestante de langue anglaise bénéficie en effet depuis longtemps d'un nombre proportionnel de classes maternelles bien plus élevé que la population française. Cependant, grâce à un effort considérable de la part des commissions scolaires depuis trois ans, l'écart va diminuant, comme le montre le tableau suivant.

Disparité des effectifs de langue française et de langue anglaise :

a) au pré-scolaire

Tableau III

Effectifs des classes maternelles publiques, catholiques et protestantes

	catholiques	*protestantes*
1958-1959	925	5,597
1959-1960	1,121	5,559
1961-1962	2,496	5,333
1964-1965	17,846	6,691

SOURCE: *Les Rapports du Surintendant de l'Instruction publique* et, pour 1964-1965, *Hebdo-Education*, vol. I, no. 37, 5 fév. 1965.

Ce tableau a été fait selon la religion plutôt que selon la langue, faute de renseignements suffisants sur la division entre élèves de langue française et élèves de langue anglaise. Mais les effectifs catholiques sont formés d'élèves de langue française dans la proportion de 92%; les effectifs protestants sont à peu près exclusivement de langue anglaise.

156. La disparité la plus grave cependant entre le groupe français et le groupe anglais se trouve au niveau secondaire; toutefois, l'écart diminue rapidement depuis quelques années. Pour donner une idée de cette évolution et de la situation présente, il nous faut recourir encore une fois à la répartition des élèves entre catholiques et protestants. Sans doute faut-il tenir compte aussi, en considérant le tableau IV, qu'un nombre assez élevé d'élèves français du secteur catholique fréquentent des institutions secondaires privées; ils ne sont pas compris dans le tableau. En réalité, les pourcentages des effectifs secondaires par rapport aux effectifs élémentaires sont plus élevés du côté catholique que ne le montre ce tableau. Même en faisant cette correction, il n'en demeure pas moins que la population

b) au secondaire

catholique, en très grande majorité de langue française, marque encore un retard de scolarisation en comparaison de la population anglo-protestante, retard qu'elle est heureusement en voie de réparer. Du côté protestant, les effectifs secondaires représenteront bientôt le tiers de tous les effectifs élémentaires et secondaires; la montée rapide des effectifs secondaires dans le secteur catholique public, auxquels il faudrait ajouter ceux des établissement privés, permet d'espérer qu'on atteindra la même proportion avant longtemps.

Tableau IV

Effectifs des classes élémentaires et secondaires du secteur public de 1950-1951 à 1964-1965 (en milliers d'élèves)

Enseignement catholique

	1950-51		*1954-55*		*1960-61*		*1964-65*	
	Nbre	%	*Nbre*	%	*Nbre*	%	*Nbre*	%
Élémentaire	518	91.2	647	90.4	797	82	890	75.9
Secondaire	50	8.8	69	9.6	175	18.0	283	24.1
Total	568	100.0	716	100.0	972	100.0	1,173	100.0

Enseignement protestant

	1950-51		*1954-55*		*1960-61*		*1964-65*	
	Nbre	%	*Nbre*	%	*Nbre*	%	*Nbre*	%
Élémentaire	51	72.9	75	81.7	82	73.1	87	69.1
Secondaire	19	27.1	18	19.3	30	26.9	39	30.9
Total	70	100.0	93	100.0	112	100.0	126	100.0

Éléments d'explication de ces disparités :

a) circonstances historiques et sociales

157. Sans prétendre épuiser ici les éléments d'explication de cette disparité, on peut du moins en mentionner un certain nombre. Certains de ces facteurs d'explication se rattachent à l'histoire ou aux conditions de vie du milieu québecois. Les écoles protestantes de langue anglaise ont souvent précédé les écoles catholiques de la majorité française, dans l'évolution du système public d'enseignement. Ainsi, dès le début du 19e siècle, les protestants anglophones furent les premiers à tirer parti des subventions de l'Etat, parti-

culièrement dans le cadre de l'Institution royale, auquel le clergé canadien s'opposa par crainte de l'assimilation. Ce n'est qu'une vingtaine d'années plus tard que les Canadiens de langue française utilisèrent des institutions scolaires appuyées, celles-là, sur la responsabilité locale. Cette tradition s'est développée avec une certaine continuité depuis lors du côté anglais, alors que parmi les Canadiens français elle rencontra, en particulier à certains moments, des résistances de la population devant les impôts scolaires. On doit dire que les Canadiens de langue anglaise, en général mieux formés aux affaires, arrivés ici après la conquête avec l'intention d'y organiser le commerce et l'industrie, influencés à la fois par une certaine tradition de libéralisme britannique et par l'exemple de la démocratie américaine et de ses institutions scolaires, étaient sans doute mieux préparés que les Canadiens de langue française à prendre en main leurs responsabilités dans l'organisation locale de l'enseignement public.

b) utilisation des structures administratives de l'enseignement public

158. Avec le pragmatisme d'administrateurs avisés, les protestants de langue anglaise se sont adaptés au système scolaire basé sur la division en deux secteurs distincts de façon à s'assurer une autonomie administrative et pédagogique leur permettant de développer des écoles à leur convenance. Ils ont surtout voulu développer un large secteur public destiné à préparer une bourgeoisie de classe moyenne nombreuse et adaptée aux exigences de la société moderne. Ils consentirent pour cela à s'imposer des taxes scolaires souvent plus élevées que celles que payaient les catholiques pour leurs écoles publiques, de façon à accueillir la majorité des écoliers anglophones. En 1961, il n'y avait, du côté protestant, que 18 écoles élémentaires et une vingtaine d'écoles secondaires privées, accueillant seulement 7,500 élèves, par opposition aux 115,000 inscrits dans leurs écoles publiques conduisant jusqu'à l'université. Le principe de concentration et de regroupement fut mis en pratique par les dirigeants de l'enseignement protestant, dès 1925, quand on créa, pour des fins financières, une commission centrale protestante à Montréal et, par la suite, neuf autres dans diverses régions de la province. Le caractère confessionnel de l'école protestante étant beaucoup moins marqué que celui de l'école catholique, et l'enseignement secondaire qui y était offert étant plus complet, les protestants purent accueillir dans les écoles sous leur juridiction les immigrants israélites venus de divers pays — qui constituent maintenant 20% des effectifs dans leurs écoles — ainsi que d'autres Néo-Canadiens de toutes origines.

c) conception des structures pédagogiques chez les anglophones

159. Nous avons maintes fois rappelé comment, avant certaines tentatives récentes de coordination, les structures pédagogiques, du côté français, avaient eu pour conséquence de favoriser un petit groupe d'élèves destinés à l'université et négligeaient la grande majorité des enfants du même âge qui, après leurs études à l'école

publique, ne trouvaient devant eux aucun débouché. Les structures pédagogiques du système scolaire de langue anglaise, à la fois plus unifiées, plus simples, plus souples et plus démocratiques que ne l'ont été jusqu'ici celles du système de langue française, favorisent depuis longtemps un passage plus rapide du cours secondaire à l'université et contribuent sûrement à une scolarisation plus élevée des élèves anglophones, à ce niveau.

Statut des écoles publiques anglaises au Québec

160. Rien dans la Loi de l'Amérique du Nord britannique n'oblige expressément une province à avoir des écoles publiques pour la minorité française ou anglaise de sa population. Au Québec, les écoles de langue anglaise se sont, pour leur part, assuré des titres à l'existence qu'on ne saurait, à notre avis, songer aujourd'hui à contester. Par le biais de la confessionnalité, nos lois scolaires ont favorisé pendant plus d'un siècle le développement de ces écoles. Elles répondent à des besoins que la minorité d'expression anglaise a lieu de considérer légitimes. Elles ont même établi dans l'enseignement de la province une tradition pédagogique digne d'intérêt et ont apporté des éléments culturels précieux à toute la société québecoise. Aussi croyons-nous que les écoles publiques de langue anglaise ne doivent pas seulement continuer d'exister, mais qu'elles doivent aussi poursuivre leur progrès. Ce progrès, nous l'envisageons toutefois dans le cadre des réformes que nous proposons et en liaison étroite avec le progrès du système d'enseignement dans son ensemble. C'est pourquoi il nous paraît de la plus haute importance que les écoles de langue anglaise s'intègrent aussi complètement que possible au reste du système.

Reconnaissance de deux secteurs linguistiques seulement

161. Cependant nous pensons qu'on aboutirait à un affaiblissement du système scolaire public si on reconnaissait l'existence ou la possibilité d'autres langues d'enseignement que le français et l'anglais, qui sont les deux seules langues officielles du Canada et particulièrement du Québec. Les cours-options au niveau secondaire permettront d'enseigner, parmi les langues modernes, l'italien, l'allemand, et d'autres langues; par ailleurs, dans la section suivante du présent chapitre, nous préconiserons certaines mesures pour aider les jeunes élèves du niveau élémentaire, dont la famille est d'immigration assez récente, à s'adapter à leur pays d'adoption, sans pour autant autoriser d'autres secteurs linguistiques.

Comité pédagogique selon la langue

162. Tout comme la division selon la confession religieuse, la division des écoles selon la langue se situe au niveau même de l'enseignement et de l'école et non pas au niveau administratif. On doit distinguer clairement l'organisation et la direction financières, l'organisation et la direction administratives de l'organisation et de la direction pédagogiques. Nous avons proposé que là où existent des écoles catholiques, des écoles protestantes et des

écoles non-confessionnelles, on ait un directeur de l'enseignement pour chacun de ces groupes. Ces directions de l'enseignement selon la confessionnalité ou la non-confessionnalité seront dédoublées, là où existent des écoles françaises et des écoles anglaises pour un ou plusieurs de ces groupes. Ils nous paraîtrait souhaitable que ces directeurs de l'enseignement pour les écoles françaises se regroupent en un comité des écoles françaises pour étudier les problèmes qui leur sont communs; il en irait de même pour les directeurs de l'enseignement pour les écoles anglaises. Ce regroupement selon le caractère linguistique des écoles, au-delà des différences religieuses, faciliterait la coordination des études, l'émulation, le progrès général de l'éducation. On devrait aussi tenir régulièrement des réunions conjointes entre les directions françaises et anglaises, dans une même région, afin de permettre des échanges de points de vue et d'expériences qui seraient utiles à tous.

Possibilité d'enrichissement réciproque

163. Les disparités que nous avons signalées ci-dessus, regrettables pour la majorité française du Québec, ne doivent pas nous faire perdre de vue l'apport et l'élément d'émulation que peuvent constituer, pour le système scolaire dans son ensemble, la qualité et le niveau actuels de développement de l'enseignement de langue anglaise. C'est un atout, pour le Québec, que de posséder sur son territoire l'université de langue anglaise sans doute la mieux pourvue du Canada, deux des hôpitaux universitaires les plus réputés en Amérique du Nord, la population anglophone la mieux scolarisée du pays. Cet enseignement de langue anglaise de bonne qualité au Québec ne peut que contribuer au progrès de la province et à son développement, en particulier sur le plan scolaire, lorsque s'établira une meilleure coordination dans tout l'enseignement. L'existence au Québec d'un enseignement de langue anglaise coordonné avec l'enseignement de langue française ne peut que favoriser, dans l'ensemble de l'Amérique, la compréhension du genre d'enseignement dispensé dans les écoles françaises du Québec; les équivalences reconnues en Amérique du Nord aux élèves des écoles anglaises du Québec devraient normalement, dans des structures bien coordonnées, être reconnues aussi aux élèves des écoles françaises du même niveau. On a donc intérêt à conserver cet acquis, à le laisser se développer et progresser. De son côté, l'enseignement de langue anglaise peut tirer grand profit d'échanges avec l'enseignement en langue française, ne fût-ce que celui de bénéficier des expériences pédagogiques des autres pays francophones et, au niveau supérieur, de contacts multipliés avec les universitaires et les chercheurs de langue française; la barrière de la langue constitue trop souvent, même dans les universités, un obstacle à la communication entre les chercheurs. La diversité culturelle représente donc un important facteur d'enrichissement qui peut faire, de la

seule province à majorité française du Canada, en même temps la province la plus intéressante et la plus riche au point de vue culturel. Les réformes doivent viser non pas à entraver l'enseignement public de langue anglaise au Québec, mais bien plutôt à permettre à l'enseignement de langue française d'atteindre au plus tôt à un niveau comparable de services et de qualité.

II

Ampleur et urgence des problèmes de l'enseignement public de langue française au Québec

Les Canadiens d'expression française

161. La culture canadienne d'expression française a son centre dans la Province de Québec. Le Québec est d'abord une province française, par la majorité de la population qui l'habite. Sur une population totale de près de 20 millions de Canadiens, environ six millions ont le français comme langue maternelle; 4,500,000 de ces Canadiens francophones habitent le Québec, dont ils constituent 80% de la population. Composée presque en totalité de descendants de colons et de militaires venus au Canada sous le régime français avant 1760, cette population française est fière de ses origines et de l'immense aventure de peuplement et de colonisation qui a marqué le début de son histoire. Les Canadiens d'origine française furent les premiers Européens à s'installer au pays, à l'explorer et à le défricher, à y fonder des villes et des villages, à y établir des institutions, à y implanter des manières de vivre, un artisanat, un folklore encore vivants aujourd'hui. En dépit de leur isolement dans l'Amérique du Nord, parmi plus de deux cent millions d'anglophones, ils ont développé une culture française d'un type particulier, distincte de celle de tout autre groupe francophone; des traits psycho-sociologiques — mentalité, formes de sensibilité et d'art, attitudes collectives — se sont affirmés et se développent, qui caractérisent et singularisent ce type d'homme qu'est le Canadien d'expression française. Bien que concentrés surtout dans le Québec, les Canadiens français sont répandus aussi dans les autres provinces, notamment dans le Nouveau-Brunswick, où ils constituent — c'est le groupe acadien — la moitié de la population, ainsi que dans l'Ontario et d'autres provinces. Ce groupe d'expression française a conservé sa langue et une bonne partie de ses coutumes, malgré la pression grandissante qu'exerçaient sur sa culture la présence en Amérique du Nord de millions d'anglophones, la puissance économique que représentent les États-Unis, le fait que les Canadiens de langue française voisinent, dans leur propre pays, avec une majorité de Canadiens d'expression anglaise, et le rôle prépondérant que joue, dans l'économie et les affaires du Québec, le groupe d'expression anglaise.

L'éducation, pierre d'assise de l'avenir du Québec

165. L'avenir culturel et socio-économique du Québec, c'est-à-dire sa volonté non pas seulement de survivre, mais surtout de grandir et de réaliser les aspirations qui sont aujourd'hui les siennes, repose en grande partie sur le système d'éducation qu'il se donnera. Les Canadiens français doivent plus que jamais se rendre compte que c'est en unifiant leurs efforts dans cette direction qu'ils se rendront eux-mêmes capables d'occuper la place qui leur revient et qu'ils réclament, au Québec. Toutes les réformes que nous avons proposées, tout au long des volumes et chapitres précédents sont destinées à améliorer le système scolaire dans son entier. Mais à cause des inégalités et disparités actuelles entre l'enseignement français et l'enseignement anglais et des retards considérables accumulés dans le secteur français, on doit, de toute urgence, fournir un effort beaucoup plus grand dans ce secteur que dans l'autre.

Principaux objectifs :

a) scolarisation au niveau secondaire

166. Parmi les principaux objectifs à poursuivre pour améliorer l'éducation de la collectivité canadienne-française au Québec, on doit d'abord souligner l'urgence d'accélérer la scolarisation complète de la population du niveau secondaire. On sait que, à ce niveau en 1961-1962, les inscriptions dans tous les enseignements du niveau secondaire donnaient les taux suivants de scolarisation par rapport à la population de 13 à 16 ans :

garçons catholiques	67%	garçons protestants	103%
filles catholiques	68%	filles protestantes	104%

Les écoliers protestants correspondant, en gros, aux écoliers anglophones et la proportion des anglophones étant assez réduite du côté catholique, on peut facilement juger ici du retard que les Canadiens d'expression française ont à rattrapper. Cela signifie qu'il faut préparer les locaux nécessaires et multiplier les places dans les écoles, recruter le personnel enseignant et le former, trouver le personnel administratif, rendre l'enseignement secondaire polyvalent afin d'accueillir et de retenir plus de jeunes à l'école.

b) enseignement préparant à la vie

167. Par ailleurs, l'enseignement secondaire polyvalent, en offrant à ceux qui en ont besoin — environ 25% des effectifs — les cours d'initiation au travail, et en donnant à tous une expérience des techniques, des arts, aussi bien qu'une formation de base dans les sciences, les humanités, des rudiments de sciences sociales et tout particulièrement d'économique, préparera mieux chaque élève à la vie, au travail, aux responsabilités de citoyen. L'enseignement au niveau de l'institut prendra une orientation plus spécialisée et préparera plus directement à un emploi dans le commerce, l'industrie, les diverses branches de la technologie, du travail de bureau et de secrétariat, etc. Chacun pourra ainsi entrer sur le marché du travail assez bien armé pour gagner sa vie et jouer

utilement son rôle dans la société. Et chacun aura pu développer les aptitudes qu'il possédait et aura été mis en mesure de donner son rendement et sa mesure. On sait qu'à ce niveau, en 1961-1962, pour atteindre la pleine scolarisation, c'est-à-dire pour garder aux études, jusqu'après la 13e année au moins, environ 50% des jeunes de 17 et 18 ans, il aurait fallu, du côté de la majorité catholique de langue française, doubler le taux de scolarisation des garçons et sextupler celui des filles. Malgré les progrès accomplis depuis lors, il reste encore de grands efforts à faire surtout pour la scolarisation des filles.

c) ouvrir l'enseignement supérieur :

i. par des structures plus continues, plus démocratiques

168. Il est urgent d'ouvrir le plus tôt possible les portes des universités françaises à tous ceux qui ont les aptitudes pour y étudier. Si on fixe à 17% la proportion des jeunes gens et jeunes filles de 20 à 24 ans qui sont aptes à faire des études supérieures, on doit viser à doubler le taux de scolarisation des garçons de langue française au niveau universitaire; quant au taux des filles, il faut multiplier au moins par 15 fois ce qu'il est actuellement. Tout cela en tenant compte aussi du fait que les générations elles-mêmes seront beaucoup plus nombreuses, par suite de l'explosion démographique. Il y a donc un effort gigantesque à fournir, du côté des universités et de l'enseignement supérieur de langue française. La réforme de structures que nous avons proposée aura pour conséquence de faciliter à beaucoup plus de jeunes les études jusqu'à l'entrée à l'université.

ii. par l'expansion des universités, la formation du personnel enseignant, le développement de la recherche

169. On doit donc au plus tôt organiser l'expansion des universités, en prévoyant les locaux et le nombre de places nécessaires, mais aussi en songeant dès maintenant à recruter comme futurs professeurs les meilleurs étudiants actuels à ce niveau; l'enseignement universitaire exigera une qualification de plus en plus poussée, et des nombres de professeurs qui iront croissant — même si on doit songer à les utiliser de la façon la plus rationnelle, la plus économique, en même temps que la plus fructueuse aussi dans le domaine de la recherche. De même qu'on verra augmenter le nombre des étudiants du premier niveau universitaire, on verra aussi s'accroître, selon une pyramide, ceux des autres niveaux, dans le domaine de la recherche. C'est donc non seulement à cause de son utilité propre qu'on devra développer la recherche dans les universités, mais aussi parce qu'elle fait partie intégrante de l'enseignement universitaire et qu'elle est l'aboutissement naturel et le débouché nécessaire des études universitaires du premier niveau.

d) hausser la qualification des maîtres

170. Nous avons vu[1] qu'il faudra former 3,880 nouveaux maîtres par année, pour les écoles catholiques, en majorité de langue

(1) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, vol II, page 295.

française, de 1966 à 1972, et 300 par année, pour les écoles protestantes, cela pour l'enseignement secondaire, en y incluant les enseignements techniques de ce niveau. Au niveau pré-universitaire et professionnel, il faudra au total environ 500 nouveaux maîtres par année durant la même période, sans doute à répartir selon des proportions semblables entre les catholiques, en majorité de langue française, et les protestants.(3) Nous avons recommandé que la formation des maîtres se fasse à l'université et dans des centres universitaires. La création de centres universitaires et d'au moins une université nouvelle de langue française contribuera à répartir de façon plus réaliste cette charge et cette responsabilité; mais on voit l'urgence de la mise sur pied de ces établissements. L'École normale supérieure technique, créée l'an dernier, forme déjà des maîtres pour l'enseignement des matières et disciplines techniques de toutes sortes au niveau secondaire et au niveau de l'institut.

c) développer l'éducation des adultes

171. Les cours du soir, d'été, de fins de semaine, surtout destinés aux adultes, groupaient en 1961 environ 9,410 étudiants dans les universités françaises, et 12,205 dans les universités anglaises. Ils en groupent bien davantage en 1965, car on a créé depuis 1961 divers autres enseignements pour adultes, aussi bien au niveau secondaire qu'au niveau supérieur. Nous avons, dans un volume précédent(4), indiqué l'importance croissante de cette forme d'enseignement dans les sociétés contemporaines. On doit, par tous les moyens, et en utilisant les techniques audio-visuelles, télévision, radio, et autres méthodes d'enseignement de masse, favoriser le recyclage, le perfectionnement, le retour aux études de nombreuses catégories de citoyens : techniciens et professionnels, enseignants, femmes qui veulent retourner au travail ou prendre un emploi, personnes qui veulent occuper leurs loisirs, mieux comprendre le monde où elles vivent, s'instruire.

d) développer, à tous les niveaux, le sens des responsabilités sociales

172. C'est à tous les niveaux de l'enseignement que l'on doit développer, non seulement les connaissances économiques, l'habitude des affaires, et l'esprit d'initiative dans le domaine économique et social, mais aussi le sens des responsabilités civiques en général. L'éducation a été, semble-t-il, souvent particulièrement déficiente en ce qui concerne la formation du sens social, le sens du bien commun; l'attachement à des privilèges reliés à telles ou telles professions, à tel groupe social, à tel genre d'éducation, peuvent constituer des freins et des entraves au développement de la collectivité canadienne-française. Les classes dirigeantes, chez les Canadiens d'expression française, perdent souvent de vue les masses urbaines et rurales souffrant encore de l'ignorance et de la pau-

(3) Idem, page 297. Le tableau IV ne donne pas de répartition entre catholiques et protestants ou francophones et anglophones.

(4) Idem, chapitre IX.

vreté; on ne peut sauver et faire progresser la culture d'une collectivité, sans avoir souci du sort du grand nombre et sans chercher d'abord à l'améliorer. La culture canadienne-française, c'est d'abord cette entreprise, sur le plan de l'éducation et dans le domaine économique. L'école a le devoir d'initier les enfants à ces réalités, pour qu'ils puissent jouer leur rôle, dans le milieu québecois et ailleurs; il importe de leur donner le sentiment de l'appartenance à la collectivité qu'ils doivent contribuer à améliorer.

g) améliorer la situation du français :

i. rôle de l'État

173. De même, avant de songer à protéger et à développer le groupe culturel d'expression française, il faut d'abord se demander dans quelle mesure il est vraiment d'expression française et tient à l'être. Plusieurs organismes et personnages publics importants ont, au cours des dernières années, pris conscience du problème de la langue française dans le milieu québecois. On a même réclamé une intervention ferme de l'État pour améliorer la qualité de la langue. Celle-ci est l'instrument de contact entre les citoyens, entre l'État et la population, elle est l'outil même de l'éducation et de la culture. Il appartient à l'État de la protéger, d'en réglementer l'usage public, de favoriser son amélioration et l'épanouissement de la culture qu'elle véhicule. Le gouvernement du Québec a déjà amorcé une action en profondeur dans ce sens, par la création d'un Office de la Langue française, par l'établissement de contacts culturels avec les pays francophones. La fonction sociologique et psychologique de la langue utilisée par la population est de première importance. Une éducation vraiment nationale doit d'abord s'appuyer sur elle. Une collectivité dont la langue est informe est une collectivité dont l'intelligence est entravée, dont toute la psychologie est atteinte, dont la personnalité est menacée et débilitée. Nous avons, dans le chapitre sur l'enseignement de la langue maternelle[5], souligné l'importance du contexte socio-économique, du milieu de travail, de toute l'administration, de l'affichage, dans cette protection que l'État doit assurer à la langue utilisée par la majorité de la population du Québec. L'école aura beau faire, le français utilisé au Québec continuera de se détériorer de façon lamentable si on n'adopte rapidement des mesures énergiques et dynamiques pour en sauvegarder et en élever la qualité. La collectivité et la culture d'expression française au Canada ne se feront vraiment respecter que le jour où elles auront assez de respect d'elles-mêmes pour s'imposer et utiliser partout une langue dont elles puissent réellement être fières. C'est un élément fondamental de la dignité personnelle et collective.

ii. rôle de l'enseignement

174. L'enseignement, depuis la maternelle jusqu'à l'université, ne sera respecté par ceux qui le reçoivent, que s'il est transmis dans

(5) *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement*, volume III, chapitre XII, par. 620 et suivants.

une langue convenable. Toutes les disciplines, aussi bien les mathématiques, les sciences et les techniques que la littérature ou la philosophie, ne sont enseignées de façon vraiment formatrice que lorsqu'elles s'appuient sur une expression claire, correcte, précise, signe de l'exigence de l'esprit et d'une sensibilité possédant les moyens de s'extérioriser librement. Même l'enseignement universitaire, dans bien des cas, est loin d'être sans reproche à cet égard. C'est à tous les niveaux que s'imposent une réforme, une prise de conscience et une décision personnelle de chacun.

Responsabilité du comité des écoles françaises

175. Nous avons proposé, dans la section précédente de ce chapitre, que le directeur de l'enseignement dans les écoles catholiques françaises, le directeur de l'enseignement dans les écoles protestantes françaises et le directeur de l'enseignement dans les écoles non-confessionnelles françaises forment, dans chaque régionale, un comité des écoles françaises; les directeurs de l'enseignement dans les écoles de langue anglaise formeront un comité parallèle. Nous croyons que c'est ce comité des écoles françaises, dans chaque régionale, qui doit être investi de toutes les responsabilités attachées à la protection, au progrès, et à la qualité du français utilisé dans les écoles. Ces responsabilités doivent comporter une part de juridiction sur le choix du personnel enseignant, et sur les règlements, instructions et publications qui circulent dans les écoles, sur l'affichage, sur la langue parlée dans les corridors et les cours de récréation; on peut trouver des méthodes qui, tout en évitant de tomber dans la surveillance tâtillonne et policière ou de favoriser la préciosité du langage, éveilleront chez les maîtres et les élèves, un goût du langage net, clair, correct, juste. Ce comité des écoles françaises devra aussi se préoccuper encore davantage de toutes les réformes, énumérées ci-dessus, par lesquelles l'enseignement des écoles françaises, au Québec, pourra rattraper ses retards : scolarisation de tous, préparation à la vie et au travail, possibilité d'accès aux études supérieures pour tous ceux qui ont les aptitudes nécessaires, développement de la recherche, éducation des adultes, développement du sens civique, développement de la recherche et des connaissances en économique.

Responsabilité de la collectivité de langue française

176. L'éducation du sens national, pour le groupe canadien-français, doit d'abord s'appuyer, à notre avis, sur une éducation du sens social; c'est dans la mesure où chacun sera capable d'envisager les problèmes du Québec, en particulier en matière d'éducation, dans une perspective d'avenir pour la collectivité tout entière, que ce qu'on appelle la culture canadienne-française cessera d'être une entité, plus ou moins théorique, confiée à la garde de quelques groupes d'élite. C'est en s'appuyant sur la participation active des parents de tous les milieux, et sur l'opinion publique en général,

que les dirigeants du système scolaire en arriveront à placer les problèmes de l'enseignement dans leur vraie lumière et à les orienter vraiment vers le bien commun. Au-delà des particularismes de toutes sortes, des habitudes acquises, la collectivité canadienne d'expression française devra retrouver une solidarité essentielle dans la volonté de faire de l'éducation offerte à tous son principal moyen de survie et d'épanouissement; elle devra consentir les sacrifices financiers que suppose le progrès de l'éducation à tous les niveaux; elle devra être disposée à unir ses forces en vue des objectifs communs à atteindre. On doit se rendre compte que le renouveau à effectuer dans l'enseignement public engage la responsabilité de toute la collectivité canadienne-française, de toutes les forces enseignantes. Ce relèvement et cette renaissance requièrent la collaboration concrète de tous, le sacrifice d'intérêts et de particularismes divers, la compréhension exacte du défi que doit affronter aujourd'hui l'école publique de langue française. Chaque directeur d'études, chaque directeur d'école, chacun des maîtres d'expression française, à tous les niveaux, doit, dans son travail quotidien, avoir conscience de l'enjeu en cause.

III

Les problèmes de l'enseignement de langue anglaise

La population de langue anglaise du Québec

177. Le groupe d'expression anglaise du Québec fait aussi face à un défi, qui se pose cependant pour lui, en termes différents. Les plus anciens éléments de ce groupe sont venus de Grande-Bretagne et des colonies américaines peu après la conquête de 1763. Ils s'installèrent d'abord dans les deux villes de Québec et Montréal; les Loyalistes occupèrent ensuite, durant la guerre de l'Indépendance américaine, les régions en bordure de la Nouvelle-Angleterre, tandis que de prospères commerçants de fourrures achetaient diverses seigneuries vers la même époque. Dans la première partie du 19e siècle, une immigration faible mais régulière, en provenance d'Angleterre, d'Écosse et d'Irlande, amena de nouveaux habitants de langue anglaise sur les fermes et dans les villes; ce mouvement d'immigration n'a jamais cessé. Mais depuis un siècle, deux changements importants se sont produits. Tout d'abord, le mouvement de colonisation chez les Canadiens français a conduit un grand nombre d'entre eux vers les Cantons de l'Est, où ils achetèrent les terres des fermiers de langue anglaise, qui émigrèrent vers les villes et en particulier vers Montréal. Le second changement résulte de la forte immigration de nouveaux citoyens d'origine non britannique, qui se sont pour la plupart installés eux aussi dans la région montréalaise; en conséquence, sur plus d'un million de personnes qui parlent l'anglais, presque la moitié ne sont pas d'origine britannique. La diversité religieuse

parmi la population de langue anglaise est aussi grande que la diversité d'origine ethnique. Un peu moins des deux cinquièmes de la population d'origine britannique est catholique; quant aux personnes d'autres origines ethniques, elles se répartissent à peu près également entre catholiques et non catholiques. Deux groupes concentrés l'un et l'autre presque entièrement à Montréal, appellent une mention particulière. Il s'agit d'abord des Israélites, au nombre de plus de cent mille, dont certaines familles se sont établies au Québec durant le 19e siècle; le groupe italien, en nombre un peu supérieur à celui des Juifs, a augmenté très rapidement depuis la fin de la dernière guerre. De toute évidence, il n'est guère facile de trouver, dans une population aussi diversifiée, un dénominateur commun pour l'organisation de l'enseignement.

Le système d'enseignement protestant

178. Les systèmes d'enseignement protestant et d'enseignement catholique ont évolué différemment depuis un siècle. Le système protestant a été conçu pour la formation d'une bourgeoisie de classe moyenne, active et entreprenante. S'inspirant de l'exemple de la Nouvelle-Angleterre et de l'Écosse, où les principes de l'éducation calviniste étaient rigoureusement appliqués, l'école protestante offrait ici un enseignement axé sur la langue maternelle, les sciences et le commerce et ses programmes menaient non seulement vers les professions libérales mais peut-être surtout vers les affaires, le commerce et le génie. Les écoles et les universités protestantes ont accueilli assez facilement les élèves non protestants. Il est aussi intéressant de noter que, selon la pression de quelques pionniers d'avant-garde, les institutions protestantes commencèrent à recevoir les jeunes filles avant la fin du 19e siècle. Des "high schools" pour jeunes filles s'ouvrirent à Québec et à Montréal un peu après la Confédération; le Collège Royal Victoria fut fondé à l'Université McGill en 1884. Durant les quelque trente années qui suivirent cette fondation, un groupe de jeunes filles obtinrent l'entrée dans les facultés professionnelles: une des plus remarquables d'entre elles fut le docteur Maude Abbott qui devint un éminent professeur de médecine à l'Université McGill et acquit une réputation internationale comme spécialiste des maladies du coeur. C'est devant des exemples comme celui-ci qu'on comprend un peu mieux l'attachement très profond de la population de langue anglaise pour les institutions d'enseignement qu'elle a édifiées au cours des années.

Sauvegarder l'intérêt pour la culture anglaise

179. Mais certains problèmes se posent à l'enseignement en langue anglaise, qui requièrent une attention particulière. Ce qui a été dit, dans la section précédente, sur le besoin de sauvegarder la pureté de la langue et de la culture françaises, vaut aussi du côté anglais. Bien qu'il soit vrai de dire que la population anglaise du Québec a des liens culturels étroits avec les 200 millions d'an-

glophones de l'Amérique du Nord, ce n'est pas là nécessairement pour elle un gage de sécurité. La voix de cette petite collectivité est soumise, sans beaucoup de défense, à la pression des moyens de communication de masse américains, et est complètement submergée par le vaste choeur dont elle fait partie, au Canada et plus encore aux États-Unis. Lorsque les Québecois de langue anglaise songent à protéger la pureté de leur langue dans les écoles, ils doivent se rendre compte que plus de la moitié de ceux qui parlent l'anglais ici n'ont pour cette langue aucun réel attachement culturel ou littéraire et qu'elle n'est pour eux que la manière la plus simple et la plus rapide de s'identifier à la civilisation américaine. On doit donc constamment lutter contre la tendance à réduire l'instruction à des programmes utilitaires, sans profondeur et sans richesse et qui accordent plus de place et d'importance à la langue parlée qu'à la langue écrite. L'école anglaise ne doit pas céder à ces pressions et perdre tout intérêt pour la culture d'expression anglaise.

Réformes pédagogiques nécessaires

180. Ainsi que nous l'avons déjà dit dans les volumes précédents, les établissements où l'enseignement se donne en anglais doivent hausser la qualité de leur enseignement. Il faudra pour cela améliorer les méthodes pédagogiques, développer les bibliothèques, faire un meilleur usage des techniques audio-visuelles. On exigera de l'élève qu'il consacre plus de temps à l'étude du français qui est la langue de la majorité dans cette province, et aussi d'autres langues modernes, qu'il approfondisse davantage ses connaissances en sciences de la nature et en sciences sociales, qu'il développe plus complètement ses aptitudes manuelles et artistiques. Le temps consacré à l'enseignement de la langue anglaise ne peut être augmenté, mais il peut être employé de façon plus efficace, et les programmes d'études à tous les niveaux devront être revisés à cette fin.

L'enseignement technique et professionnel

181. La structure générale de l'enseignement en langue anglaise, catholique et protestant, se conformera évidemment à la structure du système scolaire pour l'ensemble de la province. Bien qu'une forte proportion des enfants de langue anglaise terminent le cours secondaire et se rendent à l'université, le nombre de ceux qui se dirigent vers l'enseignement technique et la fonction publique demeure bien inférieur à ce que l'on pourrait attendre. Profitant de la prédominance anglaise dans le domaine économique et de la scolarisation plus faible de la population d'expression française, les jeunes de langue anglaise ont eu en général au Québec assez de facilité pour occuper des emplois dans le commerce et l'industrie, à la sortie du "high school", sans avoir nécessairement une formation technique et professionnelle. Cette situation est en train de changer rapidement. Le besoin de techniciens spécialisés s'ac-

croît, mais en même temps le niveau de la qualification exigée s'élève aussi, et le nombre des Canadiens français aptes à remplir ces emplois grandit rapidement. En conséquence, les établissements d'enseignement anglais, à tous les niveaux, vont se voir obligés d'intensifier leurs efforts pour mieux adapter leurs programmes et les méthodes pédagogiques à ces nouvelles exigences. L'enseignement de langue anglaise devra surtout faire un effort considérable pour mettre sur pied des instituts, offrant un cours polyvalent de deux ans avant l'entrée sur le marché du travail ou l'entrée à l'université. Ceci va à l'encontre des habitudes et des traditions des Québecois de langue anglaise qui ont jusqu'ici accordé une préférence trop exclusive à la préparation des jeunes pour le "college", sans se préoccuper suffisamment d'une préparation à la vie pour un nombre considérable d'élèves.

L'éducation des adultes

182. L'éducation des adultes a été assurée jusqu'ici par différentes institutions, mais ce vaste secteur de l'enseignement appelle maintenant une meilleure coordination. Des services gouvernementaux offrent déjà depuis plusieurs années un programme d'enseignement en langue anglaise aux Néo-Canadiens, que complètent diverses associations volontaires. L'Université McGill compte plus de 10,000 étudiants inscrits à ses cours pour adultes, la plupart de ces cours se donnant le soir et ne conduisant à aucun diplôme officiel; un nombre à peu près égal d'étudiants à temps partiel est inscrit à l'Université Sir George Williams, dans des cours couronnés par le diplôme secondaire ou par des diplômes universitaires. Ces services constituent assurément une heureuse initiative, mais ils sont déjà débordés, au moment où les exigences et la mobilité du marché du travail, et les besoins résultant de l'accroissement des loisirs vont requérir des efforts multipliés. Il faudra organiser plus de cours de langues pour les étudiants désirant apprendre l'anglais ou le français; la collaboration entre les diverses institutions sera sans doute nécessaire dans ce domaine. On devra également répondre à une demande accrue, de la part d'adultes, pour des cours spécialisés préparant aux différentes branches de la technologie, et prévoir des enseignements appropriés dans les instituts et dans les universités. Mais on devra toujours se rappeler que les problèmes pédagogiques dans le secteur de l'éducation permanente sont bien différents de ceux de l'enseignement régulier; il sera donc nécessaire de préparer des équipes de maîtres spécialisés pour ce type d'enseignement. Ces maîtres devront aussi bien comprendre les problèmes particuliers du Québec et l'héritage culturel des Canadiens de langue française et de langue anglaise.

Rapport entre les secteurs anglais et français

183. Cette même connaissance du Québec sera requise de tous les maîtres. Nous avons plusieurs fois regretté les conséquences malheureuses du fractionnement du système scolaire du Québec en

secteurs isolés, sans qu'existent entre eux de modes de communication ou de consultation. Chaque secteur finit par se considérer comme autonome; ses dirigeants risquent de perdre de vue les perspectives d'ensemble du système scolaire. Il n'y a aucun doute que, dans le passé, le groupe de langue anglaise et celui de langue française ont vécu et évolué indépendamment l'un de l'autre, n'ayant que de rares contacts et souvent superficiels. Chacun des deux secteurs d'enseignement anglais, protestant et catholique, a cru pouvoir progresser seul, sans rapport l'un avec l'autre; cela est aussi vrai de l'enseignement supérieur que des écoles élémentaires et secondaires. Les membres de cette Commission ont conscience d'avoir appris beaucoup de choses sur chacun des deux secteurs et ils croient que les deux groupes linguistiques et culturels ont beaucoup à apprendre l'un de l'autre. Nous croyons donc que des modes de communication régulière doivent être développés et maintenus entre les deux collectivités, dans le domaine scolaire, afin que les aspirations et les attitudes des uns et des autres soient mieux interprétées et mieux comprises.

IV

Les groupes ethniques minoritaires dans le système scolaire

Groupes ethniques d'origine ni française ni britannique

184. À côté des Canadiens français et des Canadiens d'origine britannique, qui cohabitent au Québec depuis 1763, des immigrants de diverses autres origines ethniques sont venus se fixer au Canada ou dans le Québec depuis la fin du 19e siècle; près de 400,000 d'entre eux se sont établis dans la Province de Québec. Ces divers groupes de nouveaux citoyens, dont la grande majorité se fixe dans la région de Montréal, s'orientent, en général, vers la culture canadienne d'expression anglaise, plutôt que vers la culture canadienne d'expression française; cette préférence apparaît en particulier sur le plan scolaire. Il y a là une situation qui doit porter la majorité canadienne-française du Québec à s'interroger sur ce choix, sur ses propres attitudes et sur le rôle de l'école à l'égard de ce problème.

Origine de cette tendance et évolution:

a) chez les protestants

185. Le problème de l'orientation culturelle et scolaire des Néo-Canadiens vers la culture d'expression française ou la culture d'expression anglaise est apparu dès le début du siècle. Bien qu'il y eût, à cette époque, un certain nombre d'enfants juifs dans les écoles catholiques françaises ou anglaises, la plupart fréquentaient déjà l'école protestante de langue anglaise, à Montréal. La même tendance s'est manifestée dans les vagues les plus récentes d'immigrés; aujourd'hui, même les Juifs francophones arrivés récemment d'Afrique du Nord envoient aussi en grand nombre leurs enfants

dans les écoles protestantes anglaises, plutôt que dans les écoles françaises catholiques. L'école protestante anglaise accueille les enfants non catholiques d'origine allemande, ukrainienne, scandinave, etc. Le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal ne possède pas de statistiques de ses élèves selon l'origine ethnique, sauf pour ce qui concerne les Israélites. On sait seulement que, sur les 63,194 élèves du Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal, 17,725 sont des Israélites, et 20% des enseignants, dans ces écoles, sont également israélites. Cependant les cinq écoles françaises du secteur protestant, à Montréal, reçoivent un certain nombre d'enfants de langue française, d'origine canadienne, européenne ou autre.

b) chez les catholiques

186. Dans le secteur catholique, c'est encore vers l'école anglaise, initialement destinée surtout à l'éducation des jeunes Irlandais ou des catholiques d'origine britannique, que se dirigent surtout les Néo-Canadiens, comme le montre le tableau V pour Montréal. Même ceux pour qui le français serait normalement la langue

Tableau V

Répartition des élèves selon leur origine ethnique dans les écoles françaises et anglaises de la Commission des écoles catholiques de Montréal, 1962-1963

Origine ethnique	*Écoles françaises*		*Écoles anglaises*		*Total*
	Nombre	%	*Nombre*	%	*(100%)*
Allemands	137	17.2	658	82.8	795
Anglais et Écossais	1,028	11.0	7,262	89.0	8,290
Espagnols	63	23.1	210	76.9	273
Français	149,814	96.9	4,832	3.1	154,646
Hongrois	127	19.9	513	80.1	640
Irlandais	578	17.7	2,689	82.3	3,267
Italiens	4,175	25.2	12,381	74.8	16,556
Polonais	261	12.2	1,976	87.8	2,137
Portugais	89	16.4	454	83.6	543
Ukrainiens	124	8.2	1,378	91.8	1,502
Autres	1,070	37.0	1,821	63.0	2,891

SOURCE: Bureau de la statistique de la Commission des écoles catholiques de Montréal.

d'adoption la plus naturelle — si les rapprochements linguistiques étaient le seul critère du choix — optent en majorité pour l'école anglaise. En général, les immigrants qui choisissent l'école publique catholique, à Montréal, ont beaucoup plus tendance à mettre leurs enfants dans l'école catholique anglaise, sous la juridiction de la Commission des écoles catholiques de Montréal, qu'à les placer dans l'école française. En conséquence, il y a aujourd'hui dans les écoles catholiques de langue anglaise à Montréal beaucoup plus d'enfants de diverses origines ethniques que d'enfants d'origine britannique.

Éléments d'explication et de solution :

a) facteurs sociologiques

187. Diverses raisons, dont les unes sont sociologiques, politiques et psychologiques et dont les autres sont d'ordre scolaire, expliquent cette préférence de la majorité des Néo-Canadiens pour les écoles de langue anglaise. Tout d'abord, l'immigrant qui vient au Québec arrive bien souvent avec l'idée qu'il immigre non pas spécifiquement au Québec, mais au Canada ou même en Amérique du Nord, et que, s'il ne trouve pas au Québec ce qu'il cherche ou ce qu'il attendait, il ira ailleurs, dans une autre province canadienne ou aux États-Unis. On comprend, dans ces conditions, qu'il opte naturellement pour la langue anglaise, qui lui assurera la mobilité désirée. Ajoutons aussi que, déjà dans leur pays d'origine, bien des immigrants européens avaient peut-être eu l'occasion d'apprendre l'anglais, langue seconde plus répandue que le français dans bien des pays, surtout depuis la dernière guerre. Mais un autre facteur joue sans doute aussi, dont il n'est pas facile de mesurer l'influence, c'est le fait qu'au Québec même, le pouvoir économique appartient à la minorité de langue anglaise. L'immigrant, après tous les sacrifices de l'expatriation et du dépaysement, compte bien améliorer son sort; il n'a aucun intérêt à s'intégrer à la partie de la population qui occupe plutôt les emplois subalternes, qui participe peu à la direction de l'industrie, dont le revenu est nettement inférieur à celui d'une puissante minorité.

b) facteurs politiques

188. Que nombre d'immigrants aient peu conscience qu'ils viennent dans une province à majorité française, lorsqu'ils choisissent de s'installer au Québec, cela peut dépendre aussi du fait que les services d'immigration fédéraux, au Canada et à l'étranger, ont comme préoccupation centrale l'ensemble du Canada et non pas telle ou telle province particulière. C'est pourquoi d'ailleurs plusieurs provinces s'occupent activement de l'immigration — ce que le Québec n'a pas encore fait jusqu'ici — et confient à un ministère provincial la responsabilité de cet important problème. Le champ de l'immigration est largement ouvert aux provinces, et un travail conjoint du fédéral et des provinces peut y être très fructueux, particuliè-

rement pour une province française, auprès des pays de culture latine, comme l'Italie, la France, l'Espagne, le Portugal, la Suisse, la Belgique, le Liban, les pays d'Afrique du Nord, etc.

c) facteurs psychologiques

189. Enfin la longue habitude d'isolement des Canadiens français, les réflexes de défense que leur ont donnés leur situation minoritaire dans l'ensemble du Canada et leur infériorité économique au Québec les avaient sans doute mal préparés à accueillir largement parmi eux de nouveaux citoyens dont les habitudes de vivre, la mentalité étaient différentes des leurs. Des organisations bénévoles canadiennes-françaises, subventionnées au besoin par le gouvernement provincial, auraient pu jouer un grand rôle pour attirer les Néo-Canadiens du côté français, grâce à des services d'accueil, d'aide et d'information sur les institutions politiques du pays, sur les droits du citoyen, sur les avantages de la sécurité sociale; ces organisations devraient jouer un rôle tout aussi important auprès de l'ensemble de la population, pour l'habituer à une attitude de compréhension, de sympathie et d'entraide envers ces nouveaux citoyens, pour l'habituer à voir en eux des éléments constitutifs essentiels de la population du Québec, des citoyens à part entière qui doivent participer à toute la vie sociale et politique du Québec, aujourd'hui autant que demain. On ne doit pas oublier que c'est souvent par un réseau de communication de personne à personne qu'un immigrant a été attiré vers le Canada, où il avait peut-être déjà des parents ou des amis installés depuis quelques années; plus les Néo-Canadiens se sentiront bien accueillis au Québec, en particulier par les citoyens de langue française, plus ils en répandront la nouvelle dans leur pays d'origine, et mieux ils prépareront de futurs immigrants à envisager la possibilité de s'intégrer au groupe majoritaire de langue française, comme il devrait être normal que bon nombre le fassent.

d) facteurs scolaires :

i. disparités actuelles

190. Dans la section précédente du présent chapitre, nous avons indiqué l'urgence de la réforme à entreprendre, sur tous les fronts, pour que l'enseignement public de langue française atteigne à un niveau comparable à celui de l'enseignement public des écoles protestantes anglaises. Il n'est pas étonnant que les Néo-Canadiens, devant ces différences de services et de qualité, aient été enclins à opter pour des écoles mieux pourvues, où les professeurs sont d'ordinaire mieux préparés. Le problème du choix d'une école française ou d'une école anglaise, pour un certain nombre de Néo-Canadiens, se trouvera résolu, lorsque l'enseignement public de langue française sera d'une qualité indéniable et donnera accès à toutes les facultés universitaires; alors seulement on pourra penser qu'il existe pour eux une véritable possibilité de choix entre des établissements publics français et anglais de valeur comparable.

ii. la différence dans le degré de pluralisme

191. Par ailleurs, le caractère catholique de toutes les écoles destinées aux Canadiens français a pu rendre ces écoles peut-être peu acceptables pour des non catholiques de langue française. Les protestants, déjà habitués à l'intérieur même du protestantisme au pluralisme des diverses sectes qui le composent, s'orientaient, de leur côté, vers un enseignement de tonalité chrétienne, mais pouvant accueillir sans trop de difficulté non seulement des chrétiens de diverses sectes protestantes, mais aussi, par exemple, des enfants de religion hébraïque ou des enfants que leurs parents auraient normalement dirigés vers des écoles non-confessionnelles. La création des écoles non-confessionnelles que nous avons recommandée dans le chapitre précédent offrira, du côté français comme du côté anglais d'ailleurs, un choix d'enseignements pouvant convenir à toutes les orientations et à toutes les tendances.

Autres éléments de solution, sur le plan scolaire:

a) regroupement scolaire des minorités considérables

192. Le problème de l'adhésion des nouveaux citoyens canadiens, d'origine ni française ni anglaise, au groupe culturel d'expression française ou au groupe culturel d'expression anglaise est loin, comme on le voit, d'être simple. Une bonne partie des questions qui s'y rattachent dépassent le mandat explicite de notre commission; mais les aspects proprement scolaires du problème ne peuvent être passés sous silence. Outre les réformes pédagogiques et les réformes de structure dont nous venons de parler, d'autres éléments de solution méritent d'être mentionnés. On pourrait, dans le secteur des écoles françaises, quand cela est possible et comme le font actuellement les dirigeants du secteur catholique de langue anglaise, placer parfois ensemble dans une même école les enfants d'une même origine ethnique; par exemple, les Italiens se trouvant souvent groupés, à Montréal, dans certains quartiers de la ville, il serait possible de les réunir dans des écoles françaises, avec des maîtres connaissant leur langue. L'enseignement de l'anglais devrait être excellent dans ces écoles, et l'on pourrait même y enseigner la religion dans la langue maternelle au cours élémentaire, le système de cours-options au niveau secondaire permettant ensuite à ces enfants de poursuivre l'étude de leur langue maternelle à un niveau plus avancé. De même, au niveau de l'enseignement des adultes, les instituts et les universités devraient faire tous les efforts nécessaires pour attirer les nouveaux citoyens qui fréquentent surtout, actuellement, les cours pour adultes offerts par des institutions de langue anglaise. Il sera plus facile d'attirer vers la culture de langue française les futurs immigrants que ceux qui sont déjà installés au pays et qui ont déjà choisi, pour un certain nombre, de s'intégrer au groupe de langue anglaise; les efforts à faire seront considérables puisqu'il s'agit de changer une orientation et une habitude acquises déjà depuis un certain nombre d'années par ces groupes ethniques.

b) améliorer l'enseignement de l'anglais

193. Lorsque l'enseignement public de langue française aura la qualité requise, lorsque les Canadiens d'expression française de tous les milieux sociaux reconnaîtront eux-mêmes cette qualité et en seront satisfaits pour leurs enfants, — comme c'est le cas pour les protestants de langue anglaise à l'égard de leurs écoles publiques — lorsqu'on aura des écoles publiques de langue française pouvant convenir aux diverses tendances et orientations des parents, lorsque toutes les écoles publiques de langue française pratiqueront, à l'égard des Néo-Canadiens, une politique de large accueil, en particulier dans les grands centres comme Montréal où vont se fixer de préférence les immigrants, il restera encore quelques problèmes pratiques à résoudre pour favoriser, sur le plan scolaire, l'adhésion des Néo-Canadiens à la culture canadienne d'expression française. Le premier est celui de l'enseignement de la langue seconde. L'une des raisons qui incitent les immigrants à mettre leurs enfants dans des écoles de langue anglaise, c'est que ceux-ci y apprennent la langue parlée dans l'ensemble de l'Amérique du Nord. Il semble que si l'on améliorait rapidement l'enseignement de l'anglais dans les écoles de langue française, surtout au niveau d'étude où cet enseignement ne pourrait entrer en conflit avec une solide connaissance de la langue maternelle des élèves d'expression française, on trouverait moins de parents, dont l'anglais n'est pas la langue d'origine, portés à inscrire leurs enfants dans une école de langue anglaise. Nous avons évoqué, dans un volume précédent[6], certains des problèmes que pose cet enseignement dans un pays bilingue et dans la situation particulière où se trouve le français au Québec. S'il est utile, pour un citoyen du Québec, de bien savoir l'anglais au milieu d'une Amérique où vivent 200 millions d'anglophones, il devrait par contre être aussi naturel pour un Canadien de culture anglaise du Québec de bien savoir et de parler couramment le français; dans certaines écoles protestantes anglaises de l'île de Montréal, à part l'enseignement régulier du français, on donne une partie des cours, comme les cours de géographie par exemple, en français, de façon à assurer aux élèves une meilleure connaissance de cette langue; cette expérience et cet usage pourraient s'étendre. On devrait aussi offrir aux adultes anglophones des cours de langue française, surtout à ceux qui occupent des emplois au service du public.

c) avoir une attitude accueillante envers ces nouveaux citoyens

194. De même que les protestants reçoivent les Israélites dans leurs écoles ou de même que les catholiques de langue anglaise ont pratiqué une politique de très large accueil à l'égard des Néo-Canadiens, en particulier des Italiens, ainsi doit-on ouvrir toutes grandes aux immigrants de toutes origines les portes des écoles

(6) Volume II, chapitre XII et chapitre XIII, par. 679 et suivants.

publiques de langue française. Il faudra, pour cela, que bien des Canadiens français fassent un certain effort pour rompre une habitude traditionnelle de repliement sur soi, de méfiance à l'égard des nouveaux venus. Dans un pays qui doit, comme le Canada, compter sur l'immigration pour croître et se développer pleinement, il faudra désormais accepter de bon gré et avec empressement l'apport que représentent ces nouveaux citoyens pour le Québec.

d) distinguer entre culture canadienne-française et origine ethnique

195. La culture et le fait français, au Québec, devront s'appuyer de plus en plus sur tous ceux de ces immigrants qui choisiront d'adhérer au groupe culturel d'expression française. Et il ne faudra pas se surprendre de voir un citoyen francophone du Québec porter un nom qui n'est ni d'origine française ni d'origine anglaise; des situations de ce genre — bien fréquentes d'ailleurs en Europe, dans des pays de très vieille civilisation — deviendront courantes dans un pays comme le Québec qui doit compter, pour se développer, sur une large immigration. Une culture peut, comme celle des États-Unis, s'enrichir à bien des sources ethniques diverses et par l'apport de personnes de toutes les origines. Par ailleurs, il est à espérer que des Canadiens de langue anglaise du Québec, tout comme des Néo-Canadiens, puissent participer au développement et à l'épanouissement d'une culture française, sans pour cela perdre leur propre caractère ethnique et culturel. Plus la personnalité française du Québec s'affirme, plus ces situations peuvent se multiplier. La culture canadienne-française ne peut s'appuyer uniquement sur les descendants des Canadiens ayant vécu ici sous le régime français; l'immigration continuera d'être l'une des sources de peuplement de notre province, lui apportant non seulement la main-d'œuvre qui lui est nécessaire pour se développer, mais aussi un renfort culturel appréciable.

e) agir par la persuasion et non par la coercition

196. De la même façon que les structures que nous proposons visent à respecter la liberté religieuse tout en sauvegardant l'unité du système scolaire, de même, croyons-nous, on peut, dans le système scolaire, respecter la diversité culturelle inscrite dans la tradition canadienne et celle du Québec, favoriser la collaboration entre écoles françaises et écoles anglaises à l'intérieur d'une administration unifiée. Bien qu'un État ait des droits de réglementation sur la langue, on ne doit forcer personne, semble-t-il, à mettre ses enfants dans une école française ou dans une école anglaise; autrement on se comporterait un peu comme on reproche aux autres provinces canadiennes de se comporter à l'égard des Canadiens français. Le recensement scolaire que nous avons proposé dans le chapitre précédent doit enregistrer la préférence des parents pour l'enseignement en français ou en anglais, tout comme il enregistrera leur préférence pour un enseignement catholique, protestant ou

non-confessionnel. Il serait possible, cependant, de demander, sur la fiche de recensement, quelle est la langue habituellement parlée dans la famille; et, si une famille française opte pour l'enseignement en anglais, de faire une enquête pour connaître ses raisons, mais sans exercer de contrainte; la connaissance des raisons de cette option pourrait servir à l'amélioration de certaines situations scolaires: mauvais enseignement de la langue seconde, ou autres.

f) responsabilités du comité des écoles françaises dans ces questions

197. Tout le problème de l'adhésion des nouveaux Canadiens à la culture d'expression française, sur le plan scolaire, pourrait relever, dans chaque régionale, du comité des écoles françaises dont nous avons proposé la création dans la partie précédente du présent chapitre. Ce comité devrait, outre les fonctions énumérées ci-dessus en ce qui regarde le renouveau des écoles françaises, s'occuper aussi des problèmes scolaires des Néo-Canadiens, étudier et trouver, en collaboration au besoin avec les ministères et groupes sociaux intéressés, les meilleurs moyens d'inciter les immigrants qui viennent s'installer au pays à s'intégrer à la culture canadienne d'expression française. Les directions de l'enseignement pour les écoles françaises de chacune des commissions scolaires de la région montréalaise, où le problème des Néo-Canadiens se pose avec plus d'acuité, devraient aussi tenir entre elles des réunions sur ces questions, faire faire les études qui s'imposent, adopter les mesures utiles, proposer des solutions d'ensemble au gouvernement de la province. Le comité des écoles anglaises, pourrait en collaboration avec le comité des écoles françaises, et en collaboration avec des spécialistes universitaires, faire faire des recherches sur les problèmes de l'enseignement de la langue seconde et sur les problèmes de linguistique et de didactique qui se posent dans un pays à double culture; le Québec pourrait fournir un apport précieux dans ces domaines.

V

Conclusion et recommandations

Conclusion et recommandations

198. Les problèmes soulevés dans ce chapitre sont d'une importance tout à fait vitale pour l'avenir de la culture canadienne d'expression française au Québec. Nous sommes convaincus d'ailleurs que les citoyens éclairés de culture anglaise admettent les points de vue exprimés ici, conscients qu'ils sont de la richesse que représente, pour le pays, sa double culture, et conscients également que le dynamisme actuel des Canadiens de langue française s'oriente dans ce sens de façon irréversible. Les réflexions que nous avons été amenés à faire sur ces questions nous ont conduits aux recommandations qui suivent.

(15) **Nous recommandons que le système scolaire unifié que nous proposons pour le Québec soit, de droit, constitué à la fois d'écoles de langue française et d'écoles de langue anglaise.**

(16) **Nous recommandons que, dans chaque commission régionale où il y aura plusieurs enseignements de langue française, les directeurs de ces enseignements constituent un comité doté d'un statut lui permettant d'assurer la coordination et l'amélioration de l'enseignement de langue française, et que, dans chaque commission régionale où il y aura plusieurs enseignements de langue anglaise, les directeurs de ces enseignements fassent de même.**

(17) **Nous recommandons qu'un effort sérieux et systématique soit fait par tous les services de l'État et par les établissements d'enseignement à tous les niveaux pour améliorer au Québec la qualité de la langue française, parlée et écrite.**

(18) **Nous recommandons que le ministère de l'Éducation et tous les corps publics chargés de l'enseignement prennent soin de maintenir des liens entre l'enseignement de langue française et l'enseignement de langue anglaise, afin de favoriser l'enrichissement mutuel qui peut en résulter.**

(19) **Nous recommandons que les établissements d'enseignement de langue française de tout niveau, notamment dans la région métropolitaine de Montréal, adoptent une politique d'accueil plus efficace à l'endroit des nouveaux Canadiens, qui désirent pour eux-mêmes ou pour leurs enfants une éducation française.**

CHAPITRE IV L'ÉDUCATION DES INDIENS ET DES ESQUIMAUX

Introduction

199. Les Indiens et les Esquimaux sont les descendants des premiers occupants de l'Amérique, où ceux-ci immigrèrent à une époque préhistorique en provenance des régions nordiques de l'Asie. Les conditions dans lesquelles s'accomplirent ces migrations et le peuplement de l'Amérique, ainsi que l'histoire de ces races, avant la venue des Européens, demeurent en partie inconnues à cause de la rareté des documents. Il est cependant certain qu'au moment de leurs premiers contacts avec les Blancs, Indiens et Esquimaux habitaient déjà depuis de longs siècles l'immense territoire entre les deux océans et le pôle Nord, qu'ils avaient élaboré une civilisation, des modes de vie adaptés aux conditions propres du pays. Mais il faut reconnaître que, depuis l'implantation des Blancs en Amérique, les Indiens et les Esquimaux ont eu à souffrir de l'ignorance, de l'indifférence, de préjugés, voire même d'injustices flagrantes de la part des Canadiens. Les gouvernants et la société comptaient surtout sur les missionnaires catholiques et protestants pour leur apporter les secours nécessaires, l'appui moral et pour leur inculquer les rudiments de l'instruction. Ce n'est qu'assez récemment, depuis la dernière guerre mondiale en particulier, qu'une nouvelle attitude s'est fait jour à l'endroit des Esquimaux et des Indiens: les gouvernants et les administrateurs publics se sont plus sérieusement penchés, dans un esprit positif, sur les problèmes que posent leur existence, leur culture, leur participation à la vie collective canadienne et à la société démocratique et industrielle. L'éducation en particulier pose des problèmes délicats, étant donné les conditions particulières dans lesquelles vivent la plupart des Indiens et les Esquimaux et la manière dont on les a traités jusqu'à maintenant. Notre commission, préoccupée d'offrir à tous sans discrimination les bénéfices de l'éducation, se devait d'analyser ces problèmes et

de les poser devant l'opinion publique. Comme les Indiens et les Esquimaux forment deux groupes de population bien distincts l'un de l'autre, qu'ils relèvent d'administrations tout à fait séparées, que leur situation juridique diffère nettement, nous allons traiter successivement de l'un et de l'autre groupe dans les pages qui suivent.

I

L'éducation des Indiens

Les Indiens du Québec

200. On compte maintenant au Québec près de 25,000 Indiens, c'est-à-dire des personnes répondant à la définition qu'en donne la Loi fédérale sur les Indiens et qui sont inscrites au registre des Indiens. Ils appartiennent à diverses tribus dont les noms font partie de l'histoire canadienne; ce sont, suivant l'importance numérique de chacune: les Mohawks appartenant à la nation iroquoise, les Montagnais, les Muskégons, les Micmacs, les Têtes-de-Boules, les Algonquins, les Hurons, les Abénakis, les Nascopies, toutes ces tribus se rattachant au groupe algonquin. Dans la plupart des familles, on parle une des langues indiennes, soit le montagnais ou le cri, particulièrement chez les Indiens du Nord, soit l'iroquois que parlent surtout ceux de Caughnawaga, d'Oka et de Saint-Régis. Comme langue seconde — ou parfois comme langue première — les Indiens adoptent soit le français, soit l'anglais, selon la langue parlée par les Blancs qui les entourent et suivant les exigences du marché du travail. Au point de vue religieux, les Indiens sont ou catholiques ou protestants, bien que quelques-uns appartiennent encore à des religions ancestrales et syncrétiques. Jusqu'à récemment, la religion allait généralement de pair avec la langue seconde, les protestants optant pour l'anglais et les catholiques pour le français; il existe cependant un nombre croissant d'Indiens protestants qui optent en faveur de la langue française, en particulier ceux de l'Abitibi et du littoral de la baie James, parce que le français leur y assure de meilleures chances d'emploi.

Organisation et administration

201. La situation juridique des Indiens du Canada est très complexe par suite des divers traités et des lois qui les concernent. On peut cependant dire que tous les Indiens appartiennent à une bande et sont inscrits comme tels au registre. La bande est un groupe d'Indiens au profit desquels des terres de la Couronne ont été réservées, ou encore qui sont reconnus comme constituant une bande par le gouverneur général en conseil. La bande a un conseil ou un chef doté de certains pouvoirs administratifs locaux qui lui ont été attribués par les lois canadiennes. On compte au Québec quarante et une bandes vivant sur des territoires d'une superficie totale d'un peu plus de 188,000 acres. Plus de la moitié des Indiens

du Québec vivent dans des réserves, c'est-à-dire sur des terres dont le titre juridique est attribué à la Couronne et qui sont mises à la disposition d'une bande. Il y a au Québec vingt-six réserves, sans compter treize établissements indiens qui ne sont pas classés comme réserves. L'article 91 de la Loi de l'Amérique du Nord britannique confie au gouvernement fédéral la juridiction exclusive sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens »; depuis 1950, toutes les questions touchant les populations indiennes relèvent du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, qui porte le titre de surintendant général des affaires indiennes. C'est donc sous son autorité que les réserves et établissements indiens sont administrés par la Direction des affaires indiennes, avec la collaboration des conseils de bandes. Au Québec, on trouve des réserves indiennes dans la partie Sud de la province (Caughnawaga, Lorette, Pierreville), le long de l'Outaouais, en Abitibi, au Saguenay, en Gaspésie, sur la Côte Nord et dans le Nord de la province. Cependant, plusieurs milliers d'Indiens du Nord passent une grande partie de l'année à la chasse, ne se regroupant que pour la saison d'été. Enfin, on peut estimer à environ 4,000 le nombre des Indiens vivant hors des réserves, parmi la population blanche. On voit donc combien il est difficile de généraliser en parlant des Indiens, notamment à cause des différences considérables qui existent dans les conditions de vie et dans le degré d'acculturation entre l'Indien qui vit au milieu des Blancs ou dans une réserve près d'une grande ville et celui qui est trappeur dans les forêts du Nord.

L'éducation des Indiens :

a) juridiction

202. Suivant une tradition qui date des débuts de la colonie française, ce sont surtout les missionnaires catholiques et plus tard les missionnaires protestants de diverses dénominations qui ont travaillé à l'œuvre d'éducation des jeunes Indiens et Indiennes, ouvrant des écoles, entretenant des pensionnats, dans lesquels ils servaient souvent eux-mêmes de maîtres et de maîtresses. Ils jouent encore, comme on le verra, un rôle important. Sous l'Union, les gouvernements du Haut-Canada et du Bas-Canada votèrent quelques lois, mais plutôt timides, pour favoriser l'éducation des Indiens. Depuis la Confédération, le gouvernement fédéral, seul responsable des affaires indiennes, a progressivement étendu son activité au domaine de l'enseignement. La loi sur les Indiens, de 1951, donne au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration le pouvoir « d'établir, diriger et entretenir des écoles pour les enfants indiens » et, avec l'autorisation du gouverneur général en conseil, celui de conclure des ententes avec les gouvernements provinciaux, des commissions scolaires, des institutions religieuses ou de charité, pour l'instruction des jeunes Indiens. Au Québec, le gouvernement provincial a jusqu'ici laissé la Direction des affaires indiennes du gouvernement fédéral s'occuper de l'éducation des Indiens.

b) réseau d'écoles indiennes

203. C'est pourquoi la Direction des affaires indiennes maintient, dans les réserves et les territoires des Indiens dans la province, un réseau d'écoles indiennes, sous la direction d'un personnel spécialisé. On compte présentement au Québec vingt-trois externats entièrement subventionnés par des fonds fédéraux et cinq pensionnats destinés à recevoir les enfants dont les familles vivent dispersées loin des écoles: deux de ces internats assurent la pension et l'enseignement, deux autres sont des auberges dont les pensionnaires fréquentent l'école publique d'une commission scolaire, le cinquième sert aux deux fins à la fois. Tous ces pensionnats sont mixtes. En 1964, 3,036 jeunes Indiens et Indiennes, répartis presque également entre les deux sexes, fréquentaient les externats indiens; 997 fréquentaient les cinq internats.

c) programmes d'études

204. Suivant une politique récemment établie par la Direction des affaires indiennes, toutes les écoles indiennes doivent comporter des classes pré-scolaires obligatoires, pour permettre à l'enfant qui ne parle qu'une langue indienne de s'initier à l'anglais ou au français, selon le cas, et de s'adapter au milieu scolaire. La plupart des écoles et pensionnats indiens n'offrent ensuite qu'une partie de l'enseignement élémentaire, après quoi le jeune Indien fréquentera l'école élémentaire et secondaire d'une commission scolaire voisine de sa réserve, ou une école de métiers, ou encore un institut technique professionnel, public ou privé. Dans les écoles indiennes, on adopte les programmes d'études, les manuels et le matériel didactique des autres écoles publiques de la province. La loi sur les Indiens permet au ministre d'obliger les enfants indiens à fréquenter l'école depuis l'âge de six ans jusqu'à l'âge de dix-huit ans. L'enseignement est assuré par plus de 120 instituteurs et institutrices, dont une trentaine d'Indiens; tous sont fonctionnaires du gouvernement fédéral, embauchés et rémunérés par la Direction des affaires indiennes.

d) religion et langue

205. Au point de vue religieux, la loi sur les Indiens prévoit que « lorsque la majorité des membres d'une bande appartient à une même confession religieuse, l'enseignement dans l'école établie sur la réserve qui a été mise à l'usage et au profit de cette bande doit être donné par un instituteur de cette confession »; s'il n'y a pas une telle majorité religieuse, les électeurs de la bande peuvent, à la majorité des voix, demander que l'enseignement soit donné par un maître d'une confession religieuse particulière; la même loi prévoit aussi que la minorité catholique ou protestante d'une bande peut, si le nombre d'enfants le justifie, bénéficier d'une école ou d'une classe séparée. Enfin, la loi spécifie que le ministre — qui peut désigner l'école que fréquentera un enfant indien — ne peut envoyer un jeune indien dont le père ou la mère est catholique dans un établissement dirigé par des protestants, ni obliger un

enfant dont le père ou la mère est protestant ou protestante à fréquenter un établissement dirigé par des catholiques. On peut donc dire que la loi sur les Indiens, cherche, en matière d'enseignement, à respecter le plus possible les convictions religieuses des familles. Au Québec, trois des pensionnats indiens sont catholiques, l'administration et la direction en ayant été confiées aux Oblats: ce sont ceux de Sept-Iles, d'Amos et de Pointe-Bleue; les deux autres, situés à La Tuque et Fort Georges, sont anglicans. Quant aux 25 externats, quinze sont catholiques, dix sont protestants; presque toutes les écoles catholiques sont confiées à la direction de religieuses. L'enseignement se fait en français ou en anglais, selon la langue parlée dans la réserve ou sur le territoire, ou selon le désir des parents. Les pensionnats catholiques sont de langue française et les pensionnats protestants sont de langue anglaise; quant aux externats, quatorze sont de langue française et onze sont de langue anglaise. Signalons qu'il existe aussi un pensionnat privé, propriété des Oblats, à Fort Georges.

e) direction pédagogique

206. Depuis quelques années, la Direction des affaires indiennes a décentralisé son administration en donnant une autonomie presque complète à ses bureaux régionaux situés dans la plupart des provinces. Au Québec, un surintendant régional, assisté d'un personnel spécialisé, assume la responsabilité de l'éducation des Indiens. Sa juridiction s'étend à tout le territoire du Québec, qui est divisé en cinq districts scolaires. À la tête de chacun se trouve un directeur des études ayant la responsabilité notamment d'engager les maîtres, de s'assurer de la qualité de l'enseignement, d'organiser le transport des élèves, de pourvoir aux besoins matériels des maîtres et des élèves. Il a la responsabilité directe de l'éducation de chaque enfant indien de son territoire, depuis le moment où celui-ci entre à l'école jusqu'à son premier emploi. Soulignons qu'un de ces directeurs d'études est lui-même un Indien. En outre, la Direction des affaires indiennes compte au Québec une quinzaine de conseillers pédagogiques, répartis sur tout le territoire de la province; ils sont chargés d'aider et de guider les enfants indiens, hors des écoles indiennes, dans leur adaptation sociale et pédagogique aux écoles publiques élémentaires et secondaires, aux écoles techniques et professionnelles, jusqu'à l'université. En outre, la Direction des affaires indiennes s'est assuré les services de deux spécialistes de l'enseignement pré-scolaire, étant donné l'importance des classes maternelles pour la préparation des jeunes Indiens au milieu scolaire: il leur appartient d'organiser les classes maternelles, de recruter et conseiller les jardinières d'enfants, d'améliorer les méthodes pédagogiques, de voir à l'achat et à l'utilisation du matériel didactique.

f) ententes avec les commissions scolaires

207. Depuis environ 1950, notamment à la suite des travaux du Comité parlementaire conjoint du Sénat et de la Chambre des

Communes sur l'administration des Indiens, le gouvernement fédéral a modifié son attitude sur plusieurs points importants, cherchant à se dégager du paternalisme qui avait longtemps présidé à l'administration des affaires indiennes. Depuis ce moment, sa tendance est plutôt de favoriser des ententes avec les gouvernements provinciaux et les commissions scolaires en vue de l'intégration des Indiens dans les écoles publiques. Tentée d'abord en Colombie Britannique, cette nouvelle politique s'est progressivement étendue aux autres provinces. Cette entente stipule que chaque commission scolaire locale ou régionale qui accueille dans ses écoles des enfants indiens sera remboursée par le gouvernement fédéral pour les dépenses de leur éducation, établies d'après le coût moyen d'un élève dans cette commission scolaire. En outre, lorsque la commission scolaire doit faire des dépenses d'immobilisation, le gouvernement fédéral lui verse une subvention établie en fonction du nombre d'élèves indiens que cette commission scolaire doit accueillir. Jusqu'ici, la Direction des affaires indiennes a fait au Québec des ententes avec dix-sept commissions scolaires différentes, pour garantir aux Indiens l'accès aux écoles publiques. Elle acquitte également, lorsque les parents ne peuvent le faire, les frais de scolarité des enfants qui fréquentent des établissements privés.

g) coût de l'éducation des Indiens

208. Au total, le gouvernement fédéral a dépensé près de trois millions de dollars pour l'éducation des Indiens au Québec en 1963-1964. De ce montant, $900,000 ont été versés soit aux commissions scolaires, soit au gouvernement provincial, soit à des institutions privées; près de la moitié de cette somme a été versée en contribution à des dépenses d'immobilisation. Les dépenses de fonctionnement, de construction et d'entretien des écoles indiennes fédérales se sont élevées à près de $1,150,000. Enfin, la Direction des affaires indiennes subvient à tous les besoins des enfants indiens — logement, habillement, nourriture, argent de poche, bourses d'étude à l'université ou à l'étranger — lorsque leurs parents ne peuvent le faire: elle a dépensé à cette fin $675,000 pour la même année. Le coût de l'éducation des Indiens augmente considérablement chaque année. Pour le prochain exercice, les dépenses totales au Québec s'élèveront à plus de quatre millions. Cette hausse est conforme à la tendance dans la province et ailleurs.

Problèmes particuliers :

a) la scolarisation accrue

209. La description générale que nous venons de donner de l'éducation des Indiens au Québec cache plusieurs problèmes particuliers qui méritent pleine attention. Le premier est celui du niveau de la scolarisation. En dépit des dispositions de la loi sur les Indiens concernant la fréquentation scolaire, bien peu d'enfants indiens terminaient leurs études élémentaires il y a à peine dix ans. Un vaste et rapide mouvement de scolarisation s'est produit chez les Indiens, comme dans l'ensemble de la population, de sorte qu'on

peut dire aujourd'hui que presque tous les jeunes Indiens terminent leurs études élémentaires; l'objectif est maintenant que l'enseignement secondaire soit accessible à tous et désiré par tous. Comme les écoles indiennes ne donnent pas l'enseignement secondaire — ce qui est heureux, étant donné les exigences de la polyvalence à ce niveau — cela suppose par ailleurs un effort considérable d'intégration des jeunes Indiens dans les établissements publics des commissions scolaires régionales. Mais cela ne va pas sans difficulté: les enfants indiens, à cause des conditions d'isolement dans lesquelles ils ont souvent vécu, accusent souvent un certain retard dans leur développement intellectuel et social par rapport aux jeunes Blancs; ils doivent généralement vivre de longs mois séparés de leur famille et détachés de leur culture, dont ils risquent finalement d'être coupés; ils ne se sentent pas toujours accueillis sans réticence par les Blancs. Autant de facteurs qui risquent de décourager le jeune Indien, de lui faire abandonner ses études, de provoquer en lui un fort sentiment d'infériorité ou d'hostilité. Le principal obstacle provient peut-être du fait qu'un long régime paternaliste et protecteur a favorisé chez l'Indien un esprit de dépendance et a émoussé chez lui un sens des responsabilités qu'il faut maintenant éveiller et entretenir. La scolarisation accrue au niveau secondaire exige donc une maturation des attitudes et de la mentalité chez les Indiens et aussi dans la population blanche.

b) corriger les manuels d'histoire du Canada

210. A ce sujet, une des choses dont l'Indien souffre le plus à l'école et dans la société, c'est d'être considéré comme le descendant de ces « sauvages » primitifs et cruels que se plaisent à décrire les manuels d'histoire du Canada. Dès sa troisième année d'école, le jeune élève canadien prend contact avec les Indiens tortionnaires des missionnaires et des colons; à travers tous les manuels d'histoire qu'il utilisera au cours de ses études, il verra les Indiens, les Iroquois surtout, dépeints sous un jour moins que favorable. Toute l'histoire canadienne, notamment celle du régime français, est enseignée dans la seule perspective de l'Européen colonisateur. C'est pourquoi nous recommandons que le ministère de l'Éducation s'occupe immédiatement, en collaboration avec des spécialistes de l'histoire indienne, non seulement de purger les manuels d'histoire de tout ce qui peut être injustement déshonorant pour les Indiens et jeter le discrédit sur leur race, mais mieux encore de refaire certaines parties de ces manuels pour y inclure l'histoire des différentes nations indiennes dans une perspective plus large, plus objective et plus vraie que celle qui est présentement adoptée. Cette réforme facilitera sans doute l'intégration des jeunes Indiens dans les écoles publiques; elle apprendra aussi à l'Indien tout autant qu'au Blanc à respecter et à apprécier davantage les civilisations

amérindiennes et leur contribution à l'histoire et à la vie canadiennes.

c) représentation des parents

211. L'intégration des Indiens dans les écoles publiques pose un autre problème délicat, celui de la représentation des parents. Jusqu'ici, ceux-ci ont vu les commissions scolaires recevoir leurs enfants un peu comme par faveur, sans que les parents indiens qui ne sont ni contribuables ni résidents de la municipalité aient eu rien à dire dans la gestion de la commission scolaire. Un premier pas a cependant été fait : on a invité des Indiens à siéger aux comités de planification de certaines commissions scolaires régionales. Dans les nouvelles structures administratives inférieures que nous proposerons, les parents des élèves indiens devront pouvoir faire partie du comité scolaire de l'école élémentaire ou secondaire fréquentée par leurs enfants; ils devront aussi bénéficier des mêmes droits et prérogatives que les autres parents dans la commission régionale dont le territoire englobe la réserve ou l'établissement qu'ils habitent. Ce sont là des droits fondamentaux dont il serait profondément injuste de les priver.

d) langue et religion

212. En général, les Indiens protestants adoptaient l'anglais comme langue seconde, et les catholiques optaient pour le français. Nous avons dit qu'il se produit en ce moment dans certaines régions, notamment le long de la baie James, un changement en faveur du français; des parents ont demandé pour leurs enfants une instruction française, par suite du développement de nouveaux débouchés de travail, principalement dans les mines. Mais il se pose un problème religieux : les écoles élémentaires et secondaires françaises les moins éloignées, susceptibles d'accueillir ces élèves à leur sortie de l'école indienne, sont toutes catholiques, alors que ces enfants sont anglicans. Voilà précisément un cas où il y a lieu de rappeler ce que nous disions dans le chapitre II sur la confessionnalité des établissements publics. Les écoles catholiques appelées à recevoir ces jeunes Indiens anglicans devront les exempter de l'enseignement religieux et des prières catholiques et leur offrir un enseignement de la religion anglicane; on devra aussi rendre l'ambiance de l'établissement accueillante, libre de toute contrainte et de tout préjugé, de façon à pleinement respecter l'option religieuse de ces enfants et de leurs parents.

e) préparation des maîtres

213. La formation et la préparation des maîtres qui peuvent se destiner à l'enseignement aux Indiens devra faire l'objet d'une plus grande attention que dans le passé. Ces maîtres, lorsqu'ils sont des Blancs, doivent apprendre à connaître la psychologie particulière au jeune Indien et à sa famille; ils doivent connaître leurs conditions de vie, le milieu où ils ont grandi, les méthodes d'éducation employées dans les familles; ces maîtres sont aussi souvent

appelés à partager la vie de la réserve ou à connaître les mêmes conditions d'isolement et d'éloignement que la population indienne. Tout cela requiert une certaine préparation, notamment pour ceux qui se destinent à l'enseignement élémentaire aux Indiens, si l'on veut éviter des échecs ou des erreurs regrettables. Il serait assez facile dans les institutions universitaires dotées d'un département d'anthropologie que, à l'exemple de l'Université de Saskatchewan, la faculté des Sciences de l'éducation offre aux étudiants qui s'intéressent à l'enseignement aux Indiens la possibilité de suivre à ce département quelques cours d'ethnologie sur les Indiens d'Amérique; il serait aussi souhaitable que ces futurs maîtres puissent faire un stage pratique dans une école indienne.

f) éducation des adultes

214. Comme la population indienne ne fréquente massivement l'école que depuis peu, un vaste programme d'éducation des adultes s'impose. Trop longtemps négligé, ce problème vient de recevoir l'attention de la Direction des affaires indiennes, qui a créé un service et a nommé un directeur de l'éducation des adultes. Par suite du grand nombre d'analphabètes chez les Indiens, il faut d'abord qu'on apprenne aux adultes à lire, écrire et compter et qu'on leur enseigne les rudiments du savoir. Mais il faut aussi les mieux préparer aux emplois industriels, par des stages ou des sessions de formation professionnelle. Une expérience a déjà été tentée avec succès, en collaboration avec des industries manufacturières de papier, pour la préparation de travailleurs spécialisés de la forêt. D'autres cours furent aussi organisés dans le cadre du programme de l'entente fédérale-provinciale. Il faudra sans doute multiplier ces expériences, en tenant compte du désir de la population indienne d'entrer dans des emplois industriels, ainsi que des conditions locales du marché du travail.

g) rôle du ministère de l'Éducation

215. Plusieurs des problèmes soulevés dans les paragraphes précédents soulignent l'urgence de créer au ministère de l'Éducation un service spécialisé pour l'éducation des Indiens, jeunes et adultes. C'est là un domaine qui a été aisément abandonné dans le passé aux seuls soins du gouvernement fédéral. L'intégration des enfants indiens dans les écoles publiques pose des problèmes administratifs et pédagogiques. Aussi convient-il de recommander que le ministère de l'Éducation établisse en collaboration avec la Direction des affaires indiennes du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, des normes ou des critères généraux pour les ententes financières de sorte qu'il n'y ait plus comme aujourd'hui dix-sept ententes différentes avec des commissions scolaires. De même, il est désirable que le ministère de l'Éducation confie à un nouveau service le soin de s'occuper des problèmes pédagogiques, du progrès scolaire et de l'orientation des élèves indiens dans les

écoles publiques du Québec, avec la juridiction et les pouvoirs nécessaires quant à ces écoles. Le programme d'éducation des adultes indiens requerra à lui seul l'attention d'une personne ayant une connaissance approfondie de la population indienne. Les orientations à apporter à l'enseignement de l'histoire, à la préparation des maîtres pour les Indiens, à l'éducation des parents indiens et blancs appelés à collaborer dans les comités scolaires et les commissions scolaires régionales pourront aussi faire l'objet des travaux d'un tel service et appellent également sa création.

Enseignement et politique culturelle globale

216. L'éducation des Indiens ne peut cependant se concevoir indépendamment de l'orientation que prendront les populations indiennes quant à leur mode d'intégration dans la collectivité québecoise. La formation professionnelle et l'éducation des adultes en particulier dépendront des types d'emplois vers lesquels se dirigeront les Indiens et des conditions dans lesquelles se maintiendront les collectivités indiennes tout en s'insérant dans le reste de la société. Ce problème dépasse cependant le mandat de notre commission: il suppose en particulier que se précise une politique culturelle globale concernant les Indiens. C'est dans ce sens que le Comité de recherche sur l'intégration des Indiens à la vie canadienne, formé par le gouvernement fédéral à l'automne de 1963, poursuit son travail: on peut espérer qu'une ligne de conduite sera tracée par ce Comité, qui situera l'éducation des Indiens dans le cadre d'une politique générale englobant tous les aspects de la vie indienne.

Conclusion

217. Nous ne saurions peut-être mieux conclure cette section qu'en citant un extrait de l'étude que vient de publier, sur l'éducation des Indiens, l'Association canadienne des surintendants et inspecteurs d'écoles, en collaboration avec la Division de l'éducation de la Direction des affaires indiennes : "Certaines personnes affirment que la participation accrue des Indiens à l'administration de leurs affaires dans les réserves et à l'extérieur des réserves, le placement d'étudiants dans des écoles publiques et un accès trop facile aux études supérieures sont les moyens les plus subtils utilisés en vue de la disparition de la race indienne. Nous ne le croyons pas. Plutôt cela nous rappelle ceux qui, il n'y a pas très longtemps encore, prônaient le retour à la terre comme unique moyen d'assurer la survivance des Canadiens français. L'Indien primitif a existé, il fait maintenant partie du folklore. Seul celui du XXe siècle vit. Si hélas ! nous comptons encore des groupements sous-développés, il faut miser sur la jeunesse de plus en plus dynamique et fière, en voie de se constituer une élite. »[1]

(1) *The Education of Indian Children in Canada*, The Ryerson Press, Toronto, 1965, page 86.

II

L'éducation des Esquimaux

Les Esquimaux: a) situation générale

218. De toutes les provinces canadiennes, seules celles de Terre-Neuve — à cause du Labrador — et de Québec comptent une population esquimaude sur leur territoire; les autres Esquimaux sont répartis dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon. On estime à environ 3,000 le nombre d'Esquimaux qui habitent dans le Québec; ils vivent tous à l'extrême Nord du Québec, répartis sur une très vaste étendue. Depuis une dizaine d'années, ils vivent principalement dans une douzaine de petits villages où l'usage de leur langue et l'exercice de leur culture les distinguent nettement des Indiens; ils sont également différents de ceux-ci par leurs conditions de vie et leur mentalité. À cause des limitations posées par les ressources en gibier, ils ont été depuis des siècles dans l'impossibilité de former de véritables villages; la famille est donc le groupe central et elle a pris pour l'Esquimau une valeur essentielle. Les qualités esthétiques de la sculpture esquimaude sont maintenant reconnues par des critiques d'art de plusieurs pays; ce n'est pourtant qu'un aspect de l'exceptionnelle habileté manuelle dont est doué l'Esquimau, habileté qui fait de lui aussi bien un artiste qu'un ouvrier spécialisé d'une grande dextérité, comme il l'a manifesté en particulier dans la soudure, là où on lui a donné l'occasion de pratiquer ce métier.

b) juridictions fédérale et provinciale

219. Quoique la Loi de l'Amérique du Nord britannique ne lui ait pas donné de juridiction sur la population esquimaude, le gouvernement fédéral a été considéré depuis 1870, et surtout depuis la fin du 19e siècle, comme ayant l'autorité administrative sur le Grand Nord et la population qui l'habite. Le gouvernement du Québec a même obtenu de la Cour suprême du Canada en 1939 un jugement définissant les Esquimaux comme des Indiens et permettant à la juridiction fédérale de s'exercer auprès des Esquimaux vivant en territoire québecois. Cependant, le gouvernement fédéral n'a jamais reconnu officiellement cette juridiction; la Loi sur les Indiens, de 1951, spécifie que les Esquimaux ne sont pas inclus dans l'application de cette loi. Et à l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, il fut entendu que cette province gardait sa juridiction sur sa population esquimaude. Depuis 1960, le gouvernement du Québec accepte de reconnaître ses responsabilités à l'endroit de la population esquimaude, comme de toute autre population habitant son territoire; en conséquence, un transfert progressif de la responsabilité assumée par le gouvernement fédéral est en voie de s'opérer. L'enseignement étant cependant sous la juridiction exclusive du gouvernement provincial pour le reste de la population, il est normal que le Québec assume pleinement ses

responsabilités en ce domaine à l'endroit d'une population trop longtemps négligée, sans que ces initiatives provoquent des conflits de juridiction.

Problèmes particuliers de l'enseignement:

a) rôle de la Direction générale du Nouveau-Québec

220. Dans le passé, l'éducation des Esquimaux a été plus négligée que celle des Indiens: les conditions de vie dans les régions nordiques, la dispersion de la population sur un vaste territoire, les distances qui la séparent du reste de la société contribuaient à isoler les Esquimaux plus que tout autre groupe ethnique. Seuls les missionnaires catholiques et anglicans s'étaient occupés de l'instruction des jeunes Esquimaux. Mais depuis quelques années, les Esquimaux du Nouveau-Québec tendent à restreindre leurs migrations; ils quittent leurs camps saisonniers et préfèrent s'établir de façon permanente dans les postes créés le long de la côte par les administrations fédérale et provinciale, la Gendarmerie royale, la Compagnie de la Baie d'Hudson et les Églises missionnaires. Alors que les femmes et les enfants demeurent dans l'établissement tout le long de l'année, les hommes peuvent chasser en parcourant la région. Il n'y a présentement que les Esquimaux d'Inoucdjouac (Port Harrison) qui persistent dans leurs habitudes nomades. Cette tendance vers la vie sédentaire favorise beaucoup la scolarisation des jeunes. Depuis 1957, la Direction des Régions septentrionales, du ministère fédéral du Nord canadien et des Ressources nationales, s'est mise à construire des écoles pour les Esquimaux ou à prendre en charge celles des missionnaires; quelques-uns de ceux-ci continuèrent à y enseigner, avec des instituteurs recrutés le plus souvent au Québec et quelques institutrices esquimaudes. De son côté, le gouvernement du Québec a chargé la Direction générale du Nouveau-Québec, du ministère des Richesses naturelles, de poursuivre l'organisation de ce système d'enseignement. Étant donné que cette Direction comprend un personnel initié aux problèmes du Grand Nord et de la population esquimaude, puisqu'elle s'occupe de l'administration de ce territoire sous tous ses aspects, il serait inutilement onéreux et sans doute moins efficace de créer un service spécialisé pour l'enseignement aux Esquimaux dans le ministère de l'Éducation. Nous recommandons donc que, pour le moment, l'enseignement aux Esquimaux continue de relever de cette Direction générale du Nouveau-Québec, à charge par elle, toutefois, de faire rapport de ses activités et de ses initiatives au ministère de l'Éducation, comme elle l'a fait jusqu'ici, et de s'adjoindre le personnel spécialisé dont elle a besoin, en accord, avec ce même ministère. En outre, là où Esquimaux et Indiens vivent ensemble, comme c'est le cas dans certains postes, notamment à Port-à-la-Baleine et à Fort Georges, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, qui s'occupe des Indiens, a confié au ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, qui

s'occupe des Esquimaux, le soin d'assurer en son entier l'enseignement à toute la population. Une entente devrait être faite de même entre le ministère de l'Éducation du Québec et le ministère des Richesses naturelles pour que des mesures semblables soient prises au Nouveau-Québec, là où la situation pourrait le justifier.

b) l'enseignement élémentaire

221. Pour offrir à tous les Esquimaux un enseignement complet, et un enseignement qui soit valable pour eux, il faudra trouver des formules adaptées à leurs conditions de vie et à leurs besoins; on comprendra donc qu'on n'en soit encore qu'à un stade expérimental. La Direction générale du Nouveau-Québec offre maintenant l'enseignement pré-scolaire dans cinq postes et la première année de l'enseignement élémentaire en langue esquimaude dans deux autres postes. Cet enseignement élémentaire en langue esquimaude doit se continuer pendant la deuxième année du cours élémentaire, pour permettre aux jeunes Esquimaux de s'adapter au milieu scolaire et d'apprendre rapidement les premiers rudiments de connaissances utiles. Par la suite, l'école élémentaire leur offrira au choix l'enseignement en français ou en anglais. Les écoles élémentaires mises sur pied par le gouvernement fédéral ne dispensent l'enseignement qu'en langue anglaise; les Esquimaux ont d'ailleurs subi jusqu'ici à peu près exclusivement l'influence culturelle anglaise. Mais il est possible que, comme pour les Indiens du Nord, les perspectives d'emplois qui s'ouvrent maintenant, par suite des développements miniers et industriels prévus dans ces régions, feront opter les Esquimaux de préférence pour la langue française. Il se posera cependant un délicat problème religieux, du fait que la grande majorité des Esquimaux sont anglicans; ici encore, l'école française devra être entièrement respectueuse de la liberté religieuse, évitant avec soin de saisir cette occasion pour favoriser le prosélytisme religieux. Les missionnaires anglicans devront de leur côté respecter l'option française de leurs fidèles et trouver les moyens de leur assurer à l'école l'enseignement de leur religion soit en esquimau, soit en français.

c) l'enseignement secondaire et professionnel

222. Il est pour l'instant plus difficile dans le cas des Esquimaux que dans celui des Indiens de les inviter à poursuivre leurs études secondaires et professionnelles dans les écoles des Blancs : la distance, la différence de climat et de conditions de vie constituent dans leur cas des obstacles considérables. Mais chaque fois que les jeunes Esquimaux en manifesteront le désir, il faudra leur faciliter l'accès à l'école secondaire la moins éloignée et aider à leur intégration dans ce nouveau milieu. Par ailleurs, on doit aussi songer à organiser dans le Nord un enseignement secondaire et surtout une formation technique et professionnelle. Celle-ci devra sans doute s'ouvrir sur deux voies. Il faudra d'abord organiser un enseignement secondaire spécialisé à l'intention des jeunes Esqui-

maux qui désirent continuer à pratiquer les activités traditionnelles de leurs parents: cela suppose en particulier un enseignement destiné à développer en eux la connaissance de leur région et leur grande dextérité manuelle, leur inculquant des notions sur la faune, la météorologie, la géographie, la biologie, la géologie, l'hygiène, la nutrition, l'économie domestique. Cet enseignement est cependant difficile à organiser, car il a besoin d'être bien adapté aux besoins et aux conditions de vie des Esquimaux. D'un autre côté, il faudra offrir à ceux qui aspirent à des emplois industriels la possibilité d'études techniques les préparant particulièrement à occuper des emplois dans les nouvelles industries, minières ou autres, susceptibles de s'implanter dans les régions nordiques. Cette préparation technique et professionnelle doit cependant être liée aux besoins réels de techniciens dans le Nord, où ces besoins sont irréguliers et restreints en ce moment. Autrement, on n'aboutira qu'à déraciner les jeunes Esquimaux de leur milieu naturel et à faire d'eux des mésadaptés chroniques. Enfin, les étudiants esquimaux, garçons et filles, qui en manifesteront le désir et les aptitudes, devront recevoir, au stade approprié, la préparation nécessaire pour s'intégrer dans les cours universitaires réguliers de la province.

d) recrutement et formation des maîtres

223. Le recrutement et la formation des maîtres pour l'enseignement aux jeunes Esquimaux posent des problèmes très particuliers. La Direction du Nouveau-Québec devra sûrement faire effort pour recruter quelques Esquimaux ou Esquimaudes plus instruits, en vue notamment des classes pré-scolaires et élémentaires en langue esquimaude: il est certain que l'enseignement à ces jeunes enfants exige une connaissance très approfondie de leur psychologie, du milieu familial, de leur univers quotidien, de leurs conditions de vie. Il en sera de même pour l'enseignement technique destiné aux élèves qui désirent continuer la vie traditionnelle des Esquimaux, qui exigera un personnel enseignant esquimau spécialisé et compétent. Quant aux Blancs qui s'en vont consacrer une partie de leur vie à l'école esquimaude, on ne peut qu'admirer le dévouement et le sens social dont ils font preuve, et qu'aucun cours universitaire ne peut enseigner. On peut toutefois souligner que des universités du Québec comptent maintenant parmi leur corps professoral des spécialistes des Esquimaux et des questions nordiques: les futurs maîtres qui songeraient à aller faire leur part pour l'éducation des Esquimaux devraient pouvoir bénéficier de l'expérience de ces chercheurs, transmise au moyen de cours, de séminaires, d'un programme de lectures appropriées.

e) éducation des adultes

224. Une riche expérience d'éducation d'adultes est présentement en cours chez les Esquimaux, grâce à l'initiative de la Direction du Nouveau-Québec. Il y a là en effet un vaste domaine d'activités

pour enseigner aux Esquimaux la lecture, l'écriture et le calcul, mais peut-être surtout certaines connaissances et certaines pratiques d'usage courant, touchant en particulier l'hygiène, la nutrition, la construction, l'entretien et la réparation des armes, des outils et des machines de travail, etc. Les techniques audio-visuelles d'enseignement, qui ont connu des succès remarquables dans des pays en voie de développement, devraient être utilisées le plus possible.

f) participation des parents

225. Telles sont quelques-unes des expériences présentement en cours auprès de la population esquimaude, jeune et adulte. Il faut souhaiter que la Direction générale du Nouveau-Québec puisse continuer à disposer des moyens nécessaires pour les poursuivre et les mener à bien, dans l'intérêt de ces concitoyens du Grand Nord. Mais il faudra éviter le paternalisme et, à cette fin, associer le plus possible les parents à l'oeuvre d'éducation: les comités scolaires, dont nous proposerons plus loin la formation, devraient leur donner l'occasion de participer directement à la gestion scolaire et cultiver leur nouvel intérêt pour l'éducation de leurs enfants et même pour la leur propre.

L'éducation des Esquimaux dans une politique culturelle globale

226. Comme dans le cas des Indiens, l'éducation des Esquimaux ne peut être conçue que dans le cadre d'une politique générale définissant les orientations culturelles globales de cette population, compte tenu à la fois de ses traditions, de ses aptitudes particulières, des ressources du milieu, de son aptitude à s'intégrer dans la société industrielle du Québec. Ce problème se pose particulièrement en ce qui concerne l'éducation secondaire, la préparation technique et professionnelle, l'éducation permanente. C'est là une question qui n'est pas du ressort de notre commission, mais à laquelle la Direction générale du Nouveau-Québec doit sans doute apporter une attention constante.

III

Conclusion et recommandations

Conclusion et recommandations

227. Ce chapitre nous a permis d'étendre le champ des préoccupations, dans l'enseignement, jusqu'ici trop limité à la seule population blanche du Québec. Sur le territoire de cette province vit une population indienne et esquimaude d'origine très ancienne, qui s'éveille à des aspirations nouvelles et qui se tourne vers l'école pour mieux s'adapter aux exigences de la société contemporaine, sans perdre cependant les traits culturels et la langue qui lui sont propres. C'est pour faciliter l'accès des Indiens et des Esquimaux à l'enseignement, qui doit aujourd'hui être offert à tous sans discrimination, que nous faisons les recommandations qui suivent.

(20) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation crée un service spécial pour l'éducation des Indiens, jeunes et adultes, formé de spécialistes des questions indiennes et de l'enseignement aux Indiens.

(21) Nous recommandons que les ententes financières pour l'intégration des enfants indiens dans les écoles publiques soient faites selon des normes générales établies conjointement par le ministère de l'Éducation et la Direction des affaires indiennes, au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

(22) Nous recommandons que les manuels d'histoire du Canada soient émondés et rectifiés de façon à faire mieux connaître les civilisations amérindiennes et à présenter une image plus vraie des Indiens d'Amérique.

(23) Nous recommandons que les parents indiens puissent participer aux comités scolaires des écoles publiques fréquentées par leurs enfants et qu'ils jouissent des mêmes droits et prérogatives que les autres parents dans la commission scolaire régionale qui recouvre le territoire qu'ils habitent.

(24) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation accorde une attention particulière à la mise sur pied d'un vaste programme d'éducation des adultes à l'intention de la population indienne.

(25) Nous recommandons que les facultés des Sciences de l'éducation des institutions universitaires dotées d'un enseignement anthropologique offrent aux futurs maîtres qui s'intéressent à l'enseignement aux Indiens et aux Esquimaux la possibilité d'une préparation théorique et pratique appropriée.

(26) Nous recommandons que l'éducation des Esquimaux continue pour le moment de relever de la Direction générale du Nouveau-Québec, au ministère des Richesses naturelles, et que celle-ci continue de faire rapport de son travail et de ses initiatives au ministère de l'Education et de s'adjoindre le personnel qualifié requis en accord avec ce ministère.

(27) **Nous recommandons qu'on accorde à la Direction générale du Nouveau-Québec les moyens nécessaires pour poursuivre les expériences pédagogiques présentement en cours auprès des Esquimaux jeunes et adultes, et pour qu'elle assume pleinement son rôle dans le domaine de l'éducation au Nouveau-Québec.**

(28) **Nous recommandons que la Direction générale du Nouveau-Québec cherche à associer le plus possible les parents à la gestion de l'école, principalement par la création de comités scolaires.**

(29) **Nous recommandons que l'éducation des Indiens et des Esquimaux soit conçue et organisée à la lumière d'une politique générale définissant l'orientation culturelle globale de ces deux groupes.**

DEUXIÈME PARTIE

L'UNITÉ DE L'ADMINISTRATION

CHAPITRE V LES ADMINISTRATIONS SCOLAIRES LOCALES

Introduction

228. Depuis plus d'un siècle, la majeure partie de la responsabilité de l'école publique au Québec appartient à la commission scolaire. C'est à elle que l'État a réservé le soin, dans chaque localité de la province, de mettre l'enseignement à la portée de tous les enfants, lui attribuant à cette fin le choix et la rémunération des maîtres, la construction et l'entretien des bâtiments scolaires, et l'organisation du service d'enseignement. Pendant de longues années, les exigences de l'État, concernant la charge d'enseignement de la commission scolaire, restant très limitées, et l'aide financière qu'il lui apportait pour y pourvoir étant généralement faible, celle-ci s'est acquittée de son rôle-clé en adaptant ses services scolaires aux besoins et aux ressources matérielles de la collectivité dont elle était issue en même temps qu'aux idées locales sur la nécessité de l'instruction. Mais les transformations économiques qui se sont produites au Québec depuis le début du siècle et les changements profonds qui se sont opérés plus récemment dans la conception du public et dans les exigences de l'État en matière d'enseignement ont alourdi considérablement les responsabilités de la commission scolaire. Par suite, il est devenu impossible à ce corps public de s'acquitter convenablement de son rôle sans une modification radicale du cadre administratif et financier qui lui est propre et sans un resserrement significatif des liens qui le rattachent au pouvoir central. Les commissions scolaires du Québec sont donc maintenant engagées dans une évolution analogue en ce qui concerne leur taille, leurs structures et leur mode de financement à celle qu'ont connue et que connaissent les administrations scolaires locales dans les autres provinces canadiennes. Mais il est devenu impérieux d'établir suivant quelles modalités particulières cette évolution doit se faire au Québec et où elle est susceptible de conduire. C'est à ces questions que nous allons répondre dans ce chapitre et dans le suivant. Nous présenterons dans le premier

les structures administratives nouvelles que nous croyons devoir proposer pour l'avenir; il s'agira en quelque sorte d'une description de l'objectif à atteindre pour adapter les administrations scolaires locales aux exigences modernes de l'enseignement et au contexte propre du Québec. Dans le chapitre suivant, nous expliquerons les étapes à franchir pour passer des structures locales actuelles à celles que nous proposons.

Plan du chapitre

229. Afin de mieux faire comprendre les structures administratives nouvelles que nous proposons pour l'avenir, nous allons d'abord rappeler brièvement l'évolution récente qu'ont connue les commissions scolaires dans un effort pour s'adapter à des conditions nouvelles; ce sera l'objet de la première section de ce chapitre. Nous analyserons ensuite les problèmes qui se posent maintenant, les objectifs nouveaux qui s'imposent et les solutions qu'ils appellent. Dans une dernière section, nous décrirons les structures de l'administration scolaire de demain.

I

Évolution des administrations scolaires locales

Limites de cet exposé

230. L'organisme administratif local, dans le système scolaire public du Québec, est la commission scolaire. Pour tout ce qui concerne l'histoire, la structure et le cadre juridique de la commission scolaire, on pourra se reporter à la synthèse qui apparaît dans le premier volume de notre rapport et à ce que nous avons dit, quant à la confessionnalité, dans le deuxième chapitre du présent volume. On aura, en outre, intérêt à consulter l'analyse approfondie préparée par le conseiller juridique de notre commission et qui est publiée en annexe à ce Rapport.(1) Nous nous bornerons ici à rappeler les grands traits de l'évolution des commissions scolaires au Québec, en fonction de l'évolution sociale et des changements de l'enseignement lui-même.

Les commissions scolaires dans la société du 19e siècle :

a) isolement et stabilité des communautés locales

231. Le régime des commissions scolaires locales, tel qu'on le connaît encore au Québec, date de 120 ans, c'est-à-dire des lois de 1845 et 1846 qui lui ont donné la structure essentielle qu'il a conservée jusqu'à nos jours. Il faut reconnaître que ce système était, à l'origine, particulièrement bien accordé à la société pré-industrielle de la première moitié du 19e siècle. Il tenait compte notamment de l'isolement des communautés locales. La lenteur des moyens de transport et les difficultés qu'ils présentaient en hiver et la faible densité de la population sur un vaste territoire rendaient difficile l'organisation d'un système scolaire à direction régionale ou provinciale. Il fallait donc confier à chaque localité le soin d'organiser

(1) Me Guy HOULE, LL.L., *Le cadre juridique de l'administration scolaire locale au Québec.*

elle-même l'éducation des enfants de son territoire; c'est la commission scolaire qui fut chargée de cette responsabilité et dotée de l'autorité nécessaire. En imposant à un corps public constitué dans chaque localité l'obligation de construire et de faire fonctionner les écoles, le législateur pouvait espérer mettre sur pied un système d'enseignement accessible à chaque enfant dans tout le territoire de la province. Par ailleurs, la population était encore, à cette époque, caractérisée par une assez grande stabilité. L'éducation de la jeunesse pouvait donc se concevoir comme une responsabilité de la collectivité locale, puisque celle-ci formait ainsi ses futurs membres et pourvoyait à la main-d'oeuvre agricole et artisanale dont elle avait besoin. Les enfants d'âge scolaire constituaient son principal réservoir de ressources humaines pour l'avenir.

b) financement local et organisation démocratique

232. Dès le début du régime des commissions scolaires, la collectivité locale fut appelée à défrayer une partie des dépenses de l'enseignement: les commissaires avaient le pouvoir, et même l'obligation, de prélever un impôt foncier sur tous les biens-fonds situés dans la municipalité scolaire. Le fait que tous les propriétaires d'immeubles de la municipalité aient été dès l'abord appelés à payer cet impôt met en lumière la conception qu'on se faisait déjà des avantages de l'instruction: celle-ci était censée profiter à la collectivité locale dans son ensemble. À l'origine, la commission scolaire devait prélever par cet impôt un montant égal à celui qu'elle recevait en subventions de la part de l'État. Mais, cette exigence ayant été abandonnée, la contribution de l'État au financement des commissions scolaires ne tarda pas à décroître relativement; l'impôt foncier fournissait, dès 1873 et jusqu'à la seconde guerre mondiale, 90% et même 95% du budget total des commissions scolaires. Le financement par l'impôt foncier a permis d'organiser l'administration scolaire locale sur la base d'une large participation démocratique, fait assez remarquable pour l'époque. Sauf à Montréal et à Québec les commissaires d'écoles n'étaient pas nommés, mais élus selon une procédure relativement simple. Une assemblée de tous ceux qui étaient taxés dans la localité pour supporter le fardeau de l'enseignement les choisissait dans son sein. Leur mandat était assez court pour qu'ils soient régulièrement appelés à rendre compte de leur administration devant leurs électeurs. Là où dominait la petite propriété familiale, c'est-à-dire dans toutes les régions rurales, les contribuables électeurs et éligibles se confondaient largement avec les parents des enfants qu'accueillait l'école du lieu. C'est pourquoi on a pu dire que les parents s'étaient vu confier au Québec la responsabilité de l'école publique. Le législateur avait sans doute considéré avantageuse la réunion du caractère de contribuables et du caractère de parents qui se produirait chez la plupart de ceux à qui il remettait le soin et le fardeau de l'administration scolaire.

c) décentralisation administrative et pédagogique

233. Démocratique dans ses structures, la commission scolaire fut aussi très autonome au point de vue administratif et même pédagogique. Dans le choix des programmes d'études, des manuels et du matériel didactique, la commission scolaire était à peu près entièrement libre jusqu'à la création des Comités confessionnels. Elle a toujours recruté et rémunéré elle-même ses maîtres. La discrétion qui lui était laissée pour la construction et l'aménagement des bâtiments scolaires était grande. La commission scolaire fut pendant longtemps presque exclusivement responsable à la population locale dans l'exercice de ses droits et dans l'accomplissement de ses obligations.

Défauts du système :

a) insuffisance des ressources

234. La décentralisation administrative, financière et même pédagogique, propre au régime des commissions scolaires, ne présentait pas que des avantages; elle comportait aussi de graves inconvénients qui se manifestèrent peu après la création des commissions scolaires et qui s'accentuèrent à mesure que les conditions sociales se modifiaient. Ce régime avait le tort d'abandonner trop exclusivement à la population locale, laissée à peu près à ses seules ressources, le soin entier de l'éducation des enfants, à une époque où cette population, guère instruite, n'appréciait pas assez les avantages de l'instruction pour tous les enfants. À cause d'un esprit d'économie qui tournait trop souvent à la mesquinerie, à cause aussi de la pauvreté de beaucoup de localités, un trop grand nombre de municipalités scolaires étaient privées des ressources indispensables pour assurer un enseignement de qualité convenable. Pendant trop longtemps les maîtres n'y ont pas joui du prestige souhaitable parce que les conditions de travail qui leur étaient imposées et la faiblesse de leurs traitements ne permettaient pas aux commissions scolaires de recruter un personnel suffisamment préparé. Les locaux scolaires eux-mêmes laissaient trop souvent à désirer. Dans bien des cas, les commissaires élus et les secrétaires-trésoriers, seuls administrateurs scolaires, généralement à temps partiel, n'avaient pas la compétence voulue pour diriger un système d'enseignement. Le régime trop décentralisé des commissions scolaires a certainement contribué, pour une part, à retarder le progrès de l'éducation dans la province. En même temps l'État a failli à sa responsabilité en ne fournissant pas aux corps publics qu'il avait lui-même créés, l'appui administratif et financier nécessaire à l'accomplissement de leur tâche.

b) obligation trop limitée

235. Les commissions scolaires locales n'ont toujours eu, jusqu'en 1961, que l'obligation d'assurer l'enseignement élémentaire. Cette exigence limitée se trouvait encore effectivement réduite, jusqu'en 1943, par l'absence de dispositions imposant aux enfants la fréquentation scolaire obligatoire. Si les commissions scolaires à direction protestante entrèrent assez tôt dans le champ de l'ensei-

gnement secondaire, les commissions scolaires à direction catholique se contentèrent pour la plupart — sauf dans les villes — d'assurer l'enseignement élémentaire requis. Une part importante de responsabilité revient toutefois aux autorités provinciales qui n'apportèrent pas les correctifs nécessaires. Ce manque d'initiative de la part des commissions scolaires à direction catholique et le retard de l'État à étendre la juridiction et les obligations des administrations locales ont entraîné des conséquences dont le Québec souffre encore aujourd'hui: il explique en partie pourquoi la proportion de ceux qui ont fait des études secondaires est inférieure, dans cette province, à celle que l'on trouve dans l'ensemble du Canada et dans presque toutes les provinces canadiennes.

c) morcellement des administrations locales

236. Une des conséquences les plus graves de la décentralisation très poussée de l'administration scolaire, fut la multiplication des petites commissions scolaires qui a entraîné une dispersion des énergies nuisible à la qualité de l'instruction publique. Ces petites commissions scolaires n'avaient pas les effectifs nécessaires pour organiser de bonnes écoles, même élémentaires, et pour recruter un personnel assez nombreux et compétent. En outre, le régime juridique des commissions scolaires favorisait plus le morcellement que le regroupement ou la collaboration: les administrations locales ont eu longtemps tendance à se dédoubler plutôt qu'à se fusionner et elles n'ont pris que rarement l'initiative de services communs ou d'un partage des responsabilités.

Efforts d'adaptation :
a) création des structures supérieures

237. C'est de toute évidence pour corriger les abus et pour prévenir les dangers d'une extrême décentralisation que furent progressivement mises sur pied les structures administratives supérieures de l'enseignement, dans la seconde moitié du 19e siècle. Le surintendant de l'Instruction publique, isolé et doté de trop faibles pouvoirs, ne pouvait assurer l'unité et la coordination nécessaires. Les Bureaux des examinateurs, le Conseil de l'instruction publique, puis ses deux Comités confessionnels, le département de l'Instruction publique se virent attribuer des pouvoirs de contrôle et de direction plus étendus sur les commissions scolaires mais ce contrôle se confina aux aspects pédagogiques: des programmes d'études furent élaborés, des règlements précisèrent les titres que devaient avoir les maîtres et restreignirent le choix des manuels et du matériel didactique; enfin, un vaste système d'inspection scolaire fut organisé. La décentralisation administrative et financière fut maintenue, tandis qu'au point de vue pédagogique, l'extrême décentralisation, caractéristique du début des commissions scolaires, fit progressivement place à une forte centralisation, notamment pour les écoles du secteur catholique.

b) regroupement des écoles et des commissions scolaires :

i. secteur protestant

238. Au début du 20e siècle s'est amorcé un mouvement de regroupement des écoles et des commissions scolaires, d'abord chez les protestants. Ceux-ci, plus dispersés déjà que les catholiques sur le territoire de la province, virent leurs rangs s'éclaircir encore dans les régions rurales lorsque se produisit l'exode vers les villes. Ainsi se trouvaient-ils les premiers dans l'obligation de regrouper leurs écoles rurales et de construire des écoles desservant plusieurs localités afin de pouvoir dispenser un enseignement de bonne qualité. Ce mouvement de concentration fut accéléré en d'autres endroits par le choix qu'avait fait le secteur protestant de l'école publique pour assurer l'enseignement secondaire plutôt que de laisser, comme le secteur catholique, à un réseau d'établissements privés, le soin de dispenser cet enseignement. Une étape importante dans la voie du regroupement des commissions scolaires du côté protestant fut la création, en 1925, d'une commission scolaire centrale dans l'île de Montréal à laquelle adhérèrent onze commissions scolaires locales, y compris celle de Montréal. S'inspirant des recommandations d'une commission nommée par le lieutenant-gouverneur en conseil pour étudier la situation financière de ces commissions scolaires, la loi donnait au Montreal Protestant Central School Board le pouvoir de percevoir le produit de la taxe locale et d'en faire la répartition selon les besoins établis et prouvés de chaque commission locale. C'était la première expérience de mise en commun de toutes les ressources dans le but d'aider les commissions scolaires moins favorisées. Une série d'amendements à la loi de 1925 ont abouti à la formation de l'actuel Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal, auquel les onze commissions scolaires ont remis presque tous leurs pouvoirs administratifs et pédagogiques. En outre, à la suite du rapport Hepburn et d'une étude entreprise par le Comité protestant, la Législature adopta en 1944 une loi autorisant la constitution de commissions scolaires centrales protestantes dans l'ensemble de la province. Cette formule connut cependant assez peu de succès en dehors de Montréal, la loi de 1944 n'ayant pas doté les commissions centrales de pouvoirs financiers et pédagogiques assez considérables pour leur permettre d'uniformiser l'effort fiscal, comme a pu le faire la commission centrale de Montréal.

ii. secteur catholique

239. De leur côté, les catholiques, groupés en unités de peuplement plus dense, ne voyant qu'exceptionnellement la nécessité pour leurs enfants de poursuivre leur instruction au-delà du cours élémentaire et s'en remettant presque entièrement à des institutions privées pour assurer l'enseignement secondaire, sentaient moins le besoin d'un regroupement de leurs écoles ou de leurs commissions scolaires. C'est à Montréal, au fur et à mesure que la ville débordait vers la campagne environnante, qu'ils entreprirent d'abord un regroupement important : de 1917 à 1928, quelque quarante com-

missions scolaires situées sur le territoire de la ville de Montréal furent tour à tour absorbées par la Commission des écoles catholiques de Montréal. Mais il ne s'y créa jamais de commission centrale intégrant, comme du côté protestant, plusieurs commissions locales; et la loi de 1944, autorisant la création des commissions centrales protestantes, n'eut pas son pendant pour les commissions scolaires catholiques. Il s'est cependant opéré depuis la fin de la dernière guerre mondiale un vaste mouvement de regroupement des écoles catholiques: alors qu'on comptait dans la province, du côté catholique, 8,860 écoles publiques élémentaires et secondaires en 1951-1952, on n'en comptait plus que 4,631 en 1964-1965, soit presque la moitié moins; pendant cette même période, le nombre des maîtres dans ces écoles est passé de 24,799 à 52,021. On aurait pu s'attendre à ce que l'explosion scolaire de cette période produise une multiplication du nombre des écoles; pourtant, depuis 15 ans, c'est en très grand nombre que les petites écoles, notamment les écoles de rang d'une ou deux classes, sont disparues de la carte de la province.

iii. **réduction du nombre des commissions scolaires**

240. Cette centralisation des classes dans des écoles plus vastes a entraîné dans les deux secteurs la réduction du nombre des commissions scolaires locales. Certaines d'entre elles, n'ayant plus d'école à administrer, disparurent tout simplement; d'autres, ayant des effectifs insuffisants, se fusionnèrent les unes avec les autres ou furent annexées à leurs voisines. Le tableau VII, permet de constater qu'il existait en 1964-1965, 315 commissions scolaires de moins qu'en 1948-1949. On voit cependant que le nombre des commissions scolaires est loin d'avoir diminué dans la même proportion que le nombre des écoles.

Tableau VI

Nombre de commissions scolaires au Québec, de 1948-1949 à 1964-1965

Année	*Nbre de commissions scolaires*		*Total*
	à direction catholique	*à direction protestante*	
1948-1949	1,635	292	1,927
1958-1959	1,591	272	1,863
1959-1960	1,557	273	1,830
1960-1961	1,516	272	1,788
1961-1962	1,488	226	1,714
1962-1963	1,473	183	1,656
1963-1964	1,441	191	1,632
1964-1965	1,424	188	1,612

c) régionalisation de l'enseignement secondaire —

241. Mais en ce qui concerne le regroupement des commissions scolaires, une étape importante a été réalisée récemment grâce à la mise en commun des responsabilités et des ressources de la grande majorité d'entre elles pour assurer l'enseignement secondaire public. Les lois de 1961 imposèrent à toutes les commissions scolaires l'obligation d'assurer l'enseignement jusqu'à la 11e année inclusivement, c'est-à-dire de donner, outre le cours élémentaire la totalité du cours secondaire. Toutefois, en dehors des villes, peu de commissions scolaires avaient suffisamment d'enfants sous leur juridiction pour songer à assurer elles-mêmes l'enseignement secondaire, avec toutes les exigences de personnel enseignant, de bâtiments, de matériel didactique et de services auxiliaires qu'il leur aurait fallu satisfaire. Les mêmes lois permirent à des commissions scolaires voisines de s'associer pour obtenir la création sur l'ensemble de leur territoire, d'une commission scolaire régionale, à laquelle elles pourraient déléguer la responsabilité de l'enseignement secondaire. L'expérience de la commission régionale avait été tentée avec succès dans le comté de Chambly en 1958; les lois de 1961 s'inspirèrent de cette initiative. Quoique l'adhésion des commissions locales à la commission régionale restât volontaire, le ministère de la Jeunesse entreprit d'importantes études pour déterminer des critères sociologiques, démographiques et géographiques en vue de préparer une carte rationelle d'aménagement territorial. Dès la création du ministère de l'Éducation, une vaste campagne d'information fit connaître à la population les conclusions de ces études et suscita le regroupement des commissions scolaires à direction catholique en cinquante-cinq commissions régionales. Un mouvement analogue aboutit récemment à la création de neuf commissions régionales à direction protestante. En dépit de certaines résistances locales, la régionalisation de l'enseignement secondaire est maintenant réalisée dans presque tout le territoire de la province.

i. procédure de régionalisation et élections

242. Aux termes de la loi de 1961, le lieutenant-gouverneur en conseil peut constituer plusieurs commissions scolaires locales qui en font la demande en une commission scolaire régionale ayant pour objet la construction, l'entretien et l'administration d'une ou plusieurs écoles secondaires ou "high schools"; il peut aussi admettre d'autres commissions scolaires à devenir membres d'une commission scolaire régionale déjà constituée avec l'agrément de celle-ci et sur la recommandation du ministre de l'Education. Un bureau des délégués, au sein duquel toutes les commissions scolaires faisant partie d'une commission scolaire régionale s'assurent une représentation égale en y nommant chaque année trois de leurs commissaires, se réunit une fois l'an pour procéder à l'élection des com-

missaires de la commission scolaire régionale qu'il choisit parmi ses membres, et à la nomination d'un vérificateur des comptes de la commission scolaire régionale. À ce bureau, la commission scolaire régionale présente chaque année un rapport de ses commissaires sur ses activités et les comptes préparés par le vérificateur. Si un membre du bureau des délégués cesse d'être commissaire de la commission qui l'a nommé, son mandat prend fin; il en est de même du mandat d'un commissaire de la commission régionale, si celui-ci cesse d'être membre du bureau des délégués qui l'a élu. Les commissaires élisent parmi eux le président de la commission régionale et nomment un secrétaire-trésorier. La plupart des dispositions de la loi de l'instruction publique concernant les commissions scolaires locales s'appliquent aussi, avec les adaptations qui s'imposent, aux commissions scolaires régionales. Le processus de régionalisation est irréversible; une commission scolaire locale ne peut retirer son adhésion à la régionale que par décret du cabinet provincial et sur recommandation du ministre de l'Éducation et de la Commission municipale de Québec.

ii. financement de la commission scolaire régionale

243. À l'heure actuelle, les commissions scolaires régionales ne prélèvent pas elles-mêmes d'impôt foncier : elles couvrent leurs dépenses en partie au moyen de subventions que leur octroie le ministère de l'Éducation comme aux autres commissions scolaires, soit au titre des élèves qui fréquentent leurs écoles ou sont autrement à leur charge, soit au titre des constructions qu'elles sont appelées à faire et, pour le reste, au moyen de contributions des commissions scolaires qui leur sont rattachées. Ces contributions sont calculées comme suit : le montant des dépenses d'immobilisation, déduction faite des subventions s'y rapportant, est réparti entre les commissions scolaires en question en proportion de la valeur totale des biens-fonds imposables par chacune d'entre elles; le montant des dépenses de fonctionnement est réparti à raison du nombre des élèves du ressort de chacune des commissions scolaires membres qui fréquentent les écoles de la commission régionale ou sont autrement à sa charge, sous déduction de la part des subventions reçues par elle qui est attribuable à chaque groupe d'élèves. Comme les autres commissions scolaires, les commissions régionales doivent soumettre chaque année leur budget à l'approbation du ministre de l'Éducation. Pour chaque commission régionale, les commissions scolaires locales qui en font partie se partagent comme vient d'être dit la responsabilité de fournir les sommes nécessaires à équilibrer son budget. Les commissions locales portent ces sommes à leur propre budget qu'elles équilibrent pour leur part grâce à l'impôt foncier prélevé sur leurs contribuables ou, si elles ne peuvent y réussir, grâce à des subventions d'équilibre budgétaire.

iii. fonction pédagogique de la commission scolaire régionale

244. La commission scolaire régionale est établie en vue d'organiser et d'administrer tout l'enseignement secondaire à la place des commissions locales qui en font partie. Il lui appartient d'engager les membres de la direction et les maîtres, de choisir les manuels, de décider quels programmes officiels elle adopte. Des motifs impérieux ont imposé la prise en charge de l'enseignement secondaire par un organisme régional : nécessité d'effectifs scolaires importants, équipement scolaire coûteux. Les mêmes motifs ont amené le législateur à autoriser les commissions régionales à organiser des classes spéciales, même au niveau élémentaire, pour les enfants souffrant de déficiences physiques ou psychiques. Il y a lieu enfin de souligner que depuis 1965 un amendement à la loi de l'instruction publique autorise toute commission scolaire locale à déléguer à une commission régionale la totalité ou une partie de ses pouvoirs et devoirs pédagogiques, administratifs ou financiers, à condition que cette délégation soit acceptée par la commission régionale et approuvée par le ministre de l'Éducation.

Le rôle des commissions scolaires et le rôle de l'État

245. L'évolution que nous venons de mettre en lumière fait bien voir que le régime des commissions scolaires a joué un rôle extrêmement précieux en mettant l'école publique à la portée de tous les enfants sur le territoire de la province. Cette étape franchie, l'autonomie presque complète dont la commission scolaire s'est bientôt trouvée investie n'a toutefois pas eu partout — du moins à compter de l'urbanisation et de l'industrialisation de la province — des résultats uniformément heureux pour le progrès de l'enseignement. Cette autonomie dont on a souvent fait grand état, reposait, en effet, à la fois sur le caractère limité du service d'enseignement que la commission scolaire était appelée à fournir, sur le recours très important qu'elle devait avoir aux ressources de la collectivité locale pour assurer ce service, et, en bien des cas, sur le nombre relativement faible des enfants qu'elle avait à accueillir dans ses écoles. Il est vrai que ce cadre donnait pleine liberté à l'initiative locale : pour cette raison, partout où il y avait suffisamment d'enfants à instruire et où l'opinion publique était éclairée et la richesse locale assez grande, la commission scolaire a pu, grâce au dévouement des citoyens du lieu, s'acquitter très convenablement de ses responsabilités et développer l'enseignement offert par l'école publique souvent bien au-delà de ce que la loi prévoyait strictement. Toutefois, là où ces circonstances n'étaient pas réunies, la qualité et le progrès de l'enseignement se sont trouvés trop fréquemment restreints ou compromis. Les inégalités dans les services scolaires que les insuffisances de ce régime ne pouvaient manquer de produire se sont accentuées avec la variété des conditions créées par le développement industriel dans la province.

Le grand morcellement du système a sans doute été responsable de la plupart de ces inégalités. Mais en permettant un tel morcellement et en abandonnant pratiquement à leur sort, sous prétexte de préserver leur autonomie, un grand nombre de commissions scolaires dont les ressources étaient manifestement insuffisantes, l'État ne se montrait-il pas oublieux d'une grande part de sa responsabilité à l'égard de l'école publique? Quoi qu'il en soit, la participation rapidement décroissante et longtemps très faible que le trésor provincial a prise au financement de l'école publique, de même que le retard considérable apporté par l'État à s'intéresser à la qualité et à l'étendue du service d'enseignement à offrir par l'entremise de la commission scolaire, semble bien avoir été un facteur déterminant de la lenteur qui a caractérisé le progrès de l'instruction publique en nombre de secteurs au Québec et de l'inégalité des services scolaires qui en a résulté pour une large fraction de sa population. Depuis la dernière guerre, heureusement, l'État a repris de plus en plus nettement conscience de sa responsabilité à l'égard de l'enseignement public. Nous verrons au chapitre du financement de l'enseignement élémentaire et secondaire qu'il a progressivement accru son aide financière jusqu'à porter ses subventions à un chiffre qui couvre plus de la moitié des besoins de l'école publique. Il a aussi, au cours des toutes dernières années, considérablement haussé les exigences imposées aux commissions scolaires en matière d'enseignement. Il se préoccupe sérieusement aujourd'hui du bon fonctionnement des commissions scolaires et du progrès de l'enseignement sur tout le territoire. Pour leur part, les commissions scolaires comprennent de mieux en mieux l'importance de conjuguer leurs ressources et leurs effectifs afin de pouvoir assurer un meilleur enseignement: elles ont déjà effectué un très grand nombre de regroupements à cette fin. Une transformation radicale de l'enseignement public est donc en voie de s'opérer. À partir de l'analyse que nous venons de faire, il s'agit maintenant pour nous d'indiquer vers quel aménagement nouveau du régime des commissions scolaires, dans l'ensemble de la province, les transformations en cours devraient, à notre avis, être orientées.

II

Objectifs principaux et solutions d'ensemble

Objectifs principaux et administrations locales

246. Rappelons d'abord la perspective dans laquelle doit se situer la réforme des structures administratives locales. Nous avons dit dès le début du premier chapitre de ce volume que « le souci de donner à chacun la meilleure éducation possible est sans conteste

la préoccupation centrale de notre rapport ».[2] Nous avons insisté pour que le droit à une éducation d'égale qualité pour tous et permettant le plein développement des aptitudes de chacun ne soit pas seulement reconnu dans les lois, mais aussi réalisé dans les faits. Tel est l'objectif primordial que doit aujourd'hui poursuivre tout système d'enseignement; telle est la principale raison des réformes pédagogiques, administratives et financières proposées dans ce Rapport. Nous avons par ailleurs recommandé que le système d'enseignement public du Québec soit fondé sur le respect de la liberté des consciences et qu'il tienne compte du pluralisme religieux et de la dualité linguistique de la population du Québec. Nous avons cependant soutenu que le droit de chacun à un enseignement de la meilleure qualité possible a priorité sur les exigences du pluralisme; l'État ne peut accepter de diversifier l'enseignement en secteurs parallèles que dans la mesure où il peut quand même assurer à tous également l'enseignement requis.[3] Quant aux administrations locales, elles apparaissent dans cette optique comme « un moyen pour assurer l'éducation, un instrument pour le bon fonctionnement du système ».[4] Elles ne trouvent leur fin que dans la contribution qu'elles peuvent apporter à la réalisation de l'objectif premier du système scolaire; leurs structures doivent être conçues en fonction de cet objectif à réaliser, et suivant les règles d'une saine administration. Nous avons déjà dit les raisons qui nous ont convaincus de l'utilité de maintenir des structures administratives intermédiaires, de caractère démocratique entre les établissements d'enseignement et l'État. Mais nous avons ajouté que les administrations locales actuelles devront être modifiées, si l'on veut garantir à tous le droit à la meilleure éducation possible et répondre à toutes les exigences de l'enseignement moderne.[5] Les commissions scolaires, comme nous venons de le rappeler, remontent à l'époque pré-industrielle du Québec; elles ont rendu de grands services à l'éducation, principalement en formant la base d'un système scolaire qui s'est étendu à tout le territoire de la province. Mais elles doivent maintenant s'adapter à un nouvel objectif, celui-là même qui a été exprimé dans le préambule de la loi créant le ministère de l'Éducation, qui est d'assurer à tout citoyen le « droit de bénéficier d'un système d'éducation qui favorise le plein épanouissement de sa personnalité ».

La réforme nécessaire : la commission scolaire unique aux dimensions d'une commission régionale

217. Les considérations qui précèdent nous ont conduits à la conclusion qu'une importante réforme s'impose dans le régime actuel

(2) Voir chapitre I, par. 12 et suivants.
(3) A ce sujet, voir en particulier, dans le chapitre I, par. 55 et suivants.
(4) Chapitre I, par. 36.
(5) Voir chapitre I, par. 37 et suivants.

des commissions scolaires. Il n'est plus possible d'assurer à tous un enseignement approprié et de bonne qualité, en continuant de s'appuyer sur une multitude d'administrations locales ayant le soin, pour la plupart, d'un nombre insuffisant d'enfants pour justifier la mise sur pied de tous les services nécessaires. Il faut donc réduire le nombre et augmenter la taille des commissions scolaires. Ce principe posé, un régime de commissions scolaires distinctes suivant les enseignements, que le partage s'y fasse suivant la religion ou suivant la langue, est à déconseiller comme tendant à une trop grande fragmentation. Une commission scolaire unique nous apparaît en même temps comme une condition essentielle d'un aménagement de l'école publique aussi respectueux que possible de la liberté des consciences pour tous les éléments de la population. Seule une administration scolaire unique, obligée de tenir compte de toutes les circonstances particulières du lieu et dûment préoccupée de la qualité de l'enseignement à fournir à tous, nous paraît en mesure de répondre au désir légitime des uns de voir dispenser à leurs enfants un enseignement confessionnel, et au désir légitime des autres de voir dispenser aux leurs un enseignement non-confessionnel, en adoptant des solutions appropriées aux circonstances et qui soient équitables pour tous. Cela suppose que les commissions scolaires locales actuelles soient amenées à remettre leurs pouvoirs administratifs, pédagogiques et financiers entre les mains d'unités administratives plus considérables; cela suppose aussi qu'une même commission scolaire couvrant au moins le territoire d'une régionale ait la responsabilité de tout l'enseignement, catholique, protestant, non-confessionnel, qu'il soit de langue française ou de langue anglaise. Nous sommes ainsi amenés à écarter un système dans lequel les commissions scolaires se diviseraient suivant les convictions religieuses de la population desservie, aussi bien qu'un système dans lequel elles se diviseraient suivant la langue de l'enseignement; toute division de cette nature nous paraît susceptible de faire obstacle à la mise à la portée de tous d'un bon enseignement.

Raisons en faveur de la commission scolaire unique :

a) organiser un enseignement de bonne qualité

248. Etant donné l'importance d'une telle réforme, il importe d'énumérer les motifs qui la justifient et les avantages qu'elle présente. Disons d'abord que seul un même organisme administratif exerçant sa juridiction au bénéfice d'effectifs nombreux est en mesure d'organiser un enseignement de bonne qualité. Il faudra en effet, pour l'enseignement élémentaire tout autant que pour l'enseignement secondaire, assouplir et enrichir les programmes, recruter un personnel compétent, organiser les bibliothèques scolaires, les salles d'éducation physique ou les gymnases, utiliser des moyens audio-visuels : ces améliorations, prônées par tous les pédagogues, dès l'entre-deux guerres, restent inaccessibles à la plu-

part des commissions scolaires locales. Les programmes d'études tenant compte des rythmes d'apprentissage que nous avons recommandés dans les deuxième et troisième volumes de ce Rapport, nécessitent des unités scolaires plus considérables que celles qui sont administrées par un grand nombre de commissions locales. Celles-ci, pour la plupart ne peuvent réunir les effectifs scolaires indispensables pour assurer un enseignement élémentaire varié, et moins encore pour organiser les classes spéciales à l'intention des enfants qui présentent des handicaps physiques et psychiques. Le tableau VII qui suit, permet de constater qu'en 1964-1965 60% des commissions scolaires à direction catholique et des commissions scolaires à direction protestante accueillent moins de 300 élèves dans leurs écoles. Il est évident que ces commissions scolaires ne peuvent confier la direction de l'organisation scolaire à des pédagogues avertis, ni leur adjoindre un personnel spécialisé soit pour l'enseignement des disciplines au programme, soit pour les services aux étudiants, ni offrir un enseignement varié. Soulignons en outre qu'il faut désormais concevoir l'enseignement élémentaire et secondaire sans solution de continuité, comme un ensemble unifié sous un même personnel de direction pédagogique. L'enseignement élémentaire n'est plus une préparation à la vie; il est désormais la base de l'enseignement secondaire. Il apparaît donc préjudiciable à la réforme de l'enseignement de partager l'enseignement élémentaire et l'enseignement secondaire entre deux administrations distinctes, comme la création de commissions scolaires régionales pour l'enseignement secondaire a conduit à le faire. La responsabilité de tout l'enseignement élémentaire et secondaire devra dorénavant être confiée partout à une seule et même administration. Cette nécessité d'unifier l'administration de l'enseignement élémentaire et secondaire apparaît plus encore dans l'éducation des adultes; ceux-ci ont souvent besoin, tout en poursuivant des études secondaires, de voir certaines notions appartenant au programme élémentaire; l'un et l'autre enseignements doivent être organisés conjointement, parce qu'ils s'adressent souvent aux mêmes élèves. D'ailleurs, le fait de confier aux commissions scolaires le soin de l'éducation permanente jusqu'à la fin du cours secondaire constitue une raison supplémentaire pour créer des unités administratives ayant juridiction sur un territoire assez vaste pour alimenter les différents cours requis par les adultes.

b) offrir à chacun le meilleur enseignement possible

249. La commission régionale permettra d'organiser un enseignement élémentaire et un enseignement secondaire de bonne qualité et d'éliminer ainsi les différences trop prononcées qui se manifestent aujourd'hui dans les services scolaires de l'école élémentaire d'une localité à l'autre. Le régime actuel des commissions scolaires

Tableau VII

Distribution des commissions scolaires selon le nombre d'élèves 1961-1962 à 1964-1965

	Commissions à direction catholique							
	1961-1962		*1962-1963*		*1963-1964*		*1964-1965*	
	Nbre	%	*Nbre*	%	*Nbre*	%	*Nbre*	%
-50	70	4.7	83	5.8	148	10.9	45	3.2
50-99	120	8.1	109	7.6	97	7.1	101	7.3
100-199	307	20.8	288	20.0	281	20.5	301	21.8
200-299	303	20.5	292	20.2	271	19.8	286	20.8
300-499	319	21.9	300	20.8	266	19.4	266	19.3
500-999	183	12.4	189	13.1	163	11.9	179	12.9
1,000-4,999	153	10.4	155	10.8	120	8.8	174	12.6
5,000-9,999	12	0.8	19	1.3	16	1.2	26	1.8
10,000-19,999	4	0.3	4	0.3	5	0.3	3	0.2
20,000 +	2	0.1	2	0.1	2	0.1	2	0.1
Totaux	1,473	100.0	1,441	100.0	1,369	100.0	1,383	100.0

	Commissions à direction protestante							
	1961-1962		*1962-1963*		*1963-1964*		*1964-1965*	
	Nbre	%	*Nbre*	%	*Nbre*	%	*Nbre*	%
-50	42	23.0	41	21.5	50	27.9	26	22.1
50-99	26	14.2	21	11.0	20	11.2	12	10.2
100-199	34	18.6	43	22.5	33	18.4	27	22.9
200-299	21	11.4	18	9.4	18	10.1	6	5.1
300-499	22	12.0	27	14.1	22	12.3	16	13.6
500-999	19	10.4	20	10.5	18	10.1	16	13.6
1,000-4,999	15	8.2	17	9.0	14	7.8	12	10.2
5,000-9,999	3	1.6	3	1.5	3	1.7	2	1.7
10,000-19,999	—	—	—	—	—	—	—	—
20,000 +	1	0.6	1	0.5	1	0.5	1	0.6
Totaux	183	100.0	191	100.0	179	100.0	118	100.0

SOURCE: Renseignements fournis par le service des statistiques du ministère de l'Éducation.

locales laisse en effet subsister des écarts, qui peuvent être considérables, dans la qualité de l'enseignement; les maîtres ne sont pas choisis suivant les mêmes critères, l'équipement et les services auxiliaires varient en quantité et en qualité, l'enfance exceptionnelle ne reçoit pas une attention suffisante. Ce sont là des facteurs d'inégalité qui vont à l'encontre de l'objectif que nous avons fixé au système d'enseignement, d'offrir à tous un enseignement de la meilleure qualité possible et répondant à la diversité des aptitudes et des intérêts. Il importe de souligner que des inégalités du même genre pourraient subsister si l'on maintenait des commissions scolaires, même des commissions régionales, qui seraient divisées suivant les convictions religieuses ou la langue. En effet, dans une même région, des personnes d'un groupe religieux ou linguistique particulier pourraient ne pas bénéficier par suite de leur appartenance à ce groupe, d'un enseignement de même qualité que les autres. En attribuant aux commissions scolaires une partie de ses pouvoirs, l'État leur confie aussi une part de sa responsabilité, qui est d'assurer un enseignement public accessible à tous, sans discrimination et sans inégalités. Il est du devoir de l'État de s'assurer que les corps publics qui émanent de lui remplissent leurs obligations aussi bien et aussi pleinement qu'il devrait le faire lui-même, s'il assumait directement ces obligations. Si l'État organisait lui-même tous les services de l'enseignement dans tout le territoire du Québec, on ne souffrirait pas qu'il offre à un groupe un enseignement de moins bonne qualité qu'aux autres; on ne doit pas plus accepter qu'il le fasse indirectement, par les structures intermédiaires auxquelles il confie une part des responsabilités qui lui incombent.

c) respecter le pluralisme religieux:

i. grâce à la diversité des enseignements

250. On pourrait croire, au premier abord, que cette proposition d'unifier les commissions régionales contredit le souci que nous avons déjà exprimé de voir les structures de l'enseignement tenir compte de la diversité des options religieuses et respecter la liberté des consciences. C'est qu'on a pu croire que la confessionnalité de l'enseignement suppose nécessairement la confessionnalité des corps publics chargés de l'administrer. Il importe pourtant d'éviter une telle confusion : c'est en réalité la commission scolaire unique qui permet de respecter pleinement la libre option de tous les parents quant au type d'enseignement qu'ils désirent pour leurs enfants. Il suffit, pour le comprendre, de se reporter à l'analyse détaillée que nous avons faite dans le deuxième chapitre de ce volume des divers aspects de la confessionnalité et de la non-confessionnalité de l'enseignement. Nous avons recommandé que puissent s'organiser, partout où les effectifs le justifient, un enseignement catholique, un enseignement protestant et un enseignement non-confessionnel; nous avons rappelé plusieurs fois que la diversité de l'enseignement ne doit pas cependant entraîner une multiplication excessive des écoles là où la population n'est pas assez nombreuse; nous avons

insisté sur les ententes et les accommodements nécessaires, chaque fois qu'on ne pourra organiser toutes les écoles pouvant répondre au pluralisme de la population. Presque partout dans la province, une commission régionale unique, ayant juridiction sur un vaste territoire et sur une population assez nombreuse, pourra faire les arrangements ou les regroupements nécessaires pour respecter au maximum la liberté religieuse des enfants et des parents; elle aura la souplesse nécessaire pour répondre aux différents besoins, en tenant compte des ressources de la région. Elle constituera en outre la garantie d'un traitement égal autant pour la majorité que pour les minorités; personne, en effet, ne pourra reprocher à l'État de favoriser un secteur ou l'autre d'enseignement comme cela pourrait arriver si l'on avait des commissions scolaires catholiques, protestantes et non-confessionnelles. On sait que, dans la situation présente, des protestants soupçonnent l'État d'avoir cherché à favoriser les commissions scolaires des catholiques; par contre, des catholiques reprochent à l'État d'avoir donné plus que leur part aux commissions scolaires des protestants. On imagine toutes les comparaisons auxquelles pourrait donner lieu un système scolaire administré par trois types de commissions scolaires. Sans doute la commission scolaire unique pourra-t-elle parfois être accusée du même genre de favoritisme ou de faiblesse; mais il sera plus facile à tous les citoyens d'être renseignés sur l'administration de la commission régionale que sur les dispositions prises par l'État en faveur des commissions scolaires de différents secteurs. Il nous paraît sain et juste pour tous d'établir un régime où le traitement accordé à chaque enseignement pourra être discuté ouvertement et franchement autour d'une table.

ii. grâce au caractère civil de la commission scolaire unique

251. Pour respecter à la fois la diversité religieuse de l'enseignement et l'égalité des citoyens, il faut reconnaître explicitement le caractère de corps public représentatif de tous à la commission régionale, chargée d'organiser et d'administrer en même temps tous les enseignements prévus par la loi. La neutralité de la commission scolaire n'empêche en rien celle-ci d'organiser des enseignements confessionnels, pas plus que la neutralité du ministère de l'Éducation n'est un obstacle à ce qu'il administre et dirige des enseignements catholique et protestant. Cette neutralité assure au contraire à tous, comme nous venons de le dire, un égal respect de leurs convictions et un juste traitement. Soulignons d'ailleurs qu'il ne s'agit en fait de rien de nouveau. Toutes les corporations de commissaires constituées en vertu des dispositions générales de la loi de l'instruction publique n'ont aucun caractère confessionnel, ainsi que nous l'avons déjà expliqué au chapitre II; or, c'est le cas de plus de 80% des commissions scolaires locales de la province.

d) assurer la dualité linguistique

252. La commission régionale unique se présente comme la meilleure solution pour respecter non seulement la diversité religieuse, mais aussi pour assurer la dualité linguistique du système scolaire. Elle offrira la même souplesse pour faire les arrangements nécessaires, dans le respect de la qualité de l'enseignement et de l'égalité des droits des citoyens à leur langue. L'expérience montre en effet, que l'enseignement catholique de langue anglaise a pu se développer grâce à des commissions scolaires locales administrant des écoles françaises et anglaises. En bien des endroits, on a ouvert une ou plusieurs classes de langue anglaise dans une école française; là où la population anglophone était suffisante, la commission scolaire a construit une école catholique anglaise, à l'endroit le plus approprié. Sans que rien soit prévu à cet effet, sauf à Montréal, la population de langue anglaise a généralement pu être représentée parmi les commissaires, par suite d'ententes plus ou moins explicites. L'expérience passée, dans le secteur catholique, nous permet donc de croire qu'au Québec une commission scolaire unique administrant l'enseignement de langue française et l'enseignement de langue anglaise offre assez de garanties de respect mutuel chez les deux groupes linguistiques pour que nous recommandions de confier à la commission régionale la juridiction sur tout l'enseignement, de langue française et de langue anglaise. Etant donné la faible densité de la population anglophone catholique et protestante, en dehors de la région de Montréal, ce sera assurément la seule façon d'assurer un enseignement de langue anglaise d'égale qualité dans bien des endroits de la province.

e) profiter des avantages pédagogiques du pluralisme pour le progrès de l'enseignement

253. Nous sommes persuadés qu'on découvrira aussi de grands avantages pour le progrès de l'enseignement, à rapprocher le secteur protestant et le secteur catholique, l'enseignement de langue française et l'enseignement de langue anglaise, qui se sont beaucoup trop ignorés les uns les autres depuis longtemps. Dans chaque secteur, on a mené des expériences valables, on a fait des études et des expériences, on a profité du concours de pédagogues étrangers; mais rien de tout cela n'a fait l'objet d'échanges et de partage. Il faudrait pourtant que l'on sache bénéficier de la situation particulière du Québec; que, par exemple, l'école française profite davantage d'expériences ou de recherches menées dans des pays d'expression anglaise, et que l'enseignement anglais bénéficie des études pédagogiques faites dans les pays d'expression française. A l'occasion des visites que nous avons faites dans les écoles de la province, nous avons pu constater plusieurs fois qu'à cause des différences de langue ou de religion, les maîtres d'une école étaient totalement ignorants d'expériences très valables réalisées dans l'école voisine. Il y a là une perte malheureuse, due à une trop longue habitude de non-communication. Nous pouvons même affirmer qu'on semble croire trop généralement, de part et d'autre, qu'on n'a rien à ap-

prendre les uns des autres et que ce n'est qu'à l'étranger que brille la lumière. Sans nier les avantages des contacts avec les autres pays, nous sommes persuadés qu'un réseau d'échanges profitables pourrait être établi de façon permanente et plus organique entre les différents types d'enseignement; en retour, la communication avec l'étranger en serait étendue à un plus vaste univers, par la mise en commun des renseignements obtenus au contact des autres pays. Ces considérations prennent plus d'importance encore au moment où va se créer un enseignement non-confessionnel, qui pourra apporter une contribution pédagogique positive à l'ensemble du système scolaire et bénéficier aussi de l'expérience acquise. C'est donc notre conviction que des commissaires et des membres du personnel de direction, de langue et de convictions religieuses différentes, auront tout à gagner à travailler ensemble au sein d'une commission régionale unique. Rappelons, en effet, qu'une administration scolaire vraiment efficace exige d'importants services administratifs et pédagogiques; si l'on devait multiplier les commissions régionales sur un même territoire, on devrait reproduire ces équipes et ces services à plusieurs exemplaires dans chaque région, de sorte que la fragmentation actuelle du système scolaire se perpétuerait et risquerait de dévaloriser la qualité de l'enseignement. Au contraire, dans une commission régionale unique, l'équipe de direction pourra être plus forte, plus compétente et saura faire fonctionner plus efficacement un bon système d'écoles, diversifiées selon les options religieuses et la langue des enfants qui les fréquentent. Cette cohésion administrative rendrait possibles des collaborations et des échanges entre des écoles aux orientations religieuses et linguistiques différentes; elle faciliterait la présence, dans une école qui reflète les convictions d'une majorité de parents, d'enfants dont les parents ont d'autres convictions et pour qui une école particulière n'a pu être organisée, situation qui sera fréquente hors de Montréal. Cette solution peut corriger les inconvénients d'un système scolaire qui reconnaît des enseignements de différents types, selon les options religieuses et selon la langue d'enseignement; elle rend possible la mise sur pied d'un système scolaire plus unifié, plus coordonné et, sans doute, de meilleure qualité dans toutes les régions de la province.

Trois conditions :
a) faire participer les parents :
i. à l'orientation de l'école par le comité scolaire

254. Trois conditions s'imposent cependant pour que la commission régionale unique administre en même temps des écoles confessionnelles et des écoles non-confessionnelles de langue française et de langue anglaise et que soit vraiment respectée la diversité religieuse et culturelle. La première est d'assurer aux parents un rôle plus important et une participation plus active que ce ne fut le cas jusqu'ici dans l'administration scolaire. Cette condition pourra se réaliser concrètement de deux façons en particulier. Tout d'abord, nous avons insisté pour que les parents puissent opter

librement en faveur du type d'enseignement qu'ils désirent pour leurs enfants; mais pour que cette option ait une portée pratique, cela suppose que les parents soient aussi associés à la mise en application du type d'enseignement qu'ils ont choisi pour leurs enfants. Il faudra à cette fin mettre sur pied un nouveau cadre institutionnel et juridique directement relié à l'école et représentant les parents de manière démocratique : c'est ce nouveau corps public que nous proposons d'appeler le comité scolaire. Les parents des élèves fréquentant chaque école élémentaire et secondaire seront ainsi appelés à élire chaque année des représentants qui, avec le directeur de l'école et un représentant du personnel enseignant, formeront le comité scolaire. Ainsi constitué de représentants des parents des élèves d'une même école, le comité scolaire pourra prendre, au point de vue religieux comme au point de vue de la langue, le caractère de l'école elle-même; il pourra être, selon le cas, catholique, protestant ou non-confessionnel et de langue française ou de langue anglaise. Le comité scolaire n'aura cependant pas les pouvoirs administratifs et financiers de la commission scolaire actuelle; en tant que corps représentant directement les parents intéressés à l'enseignement dans une école, ce sont des tâches plus proprement pédagogiques qu'il y a lieu de lui confier. Nous les décrirons plus en détail dans la section suivante de ce chapitre. Soulignons cependant tout de suite que le comité scolaire permettra aux représentants des parents de faire connaître à la direction de l'école et à l'administration régionale leurs préférences et leurs recommandations pour améliorer l'éducation des enfants de la localité, et surtout pour orienter l'éducation religieuse et morale des enfants. L'étendue de leur responsabilité et les moyens d'action dont disposeront ces comités devront être précisés dans la loi scolaire. Ce premier organisme local, quoiqu'il n'ait pas de pouvoir financier ou administratif proprement dit, peut exercer une influence considérable dans l'orientation des écoles, et doit contribuer à établir des communications entre la population locale et l'administration régionale. À cette fin, des relations régulières devront s'établir entre cet organisme de base et les niveaux supérieurs de l'administration scolaire.

ii. à l'élection de la commission régionale

255. Les comités scolaires, formés principalement par les parents des élèves de chaque école, fournissent un premier élément de représentation aux parents. Pour étendre cette représentation au niveau supérieur de l'administration scolaire, nous proposons que l'élection de l'ensemble des membres des commissions scolaires régionales se fasse exclusivement à partir des comités scolaires. Maintenant que l'éducation est devenue une responsabilité collective et qu'elle sera financée en dernière analyse par les fonds provinciaux dans le régime que nous proposerons au chapitre IX, il est possible de dissocier la représentation du paiement de l'impôt

local. Dans ces conditions, toute la collectivité devrait participer aux élections scolaires. Cependant, à cause du peu d'intérêt que ces élections ont suscité jusqu'ici et des frais que des élections au suffrage universel entraîneraient, la solution la plus simple et la plus efficace nous paraît être que tous les comités scolaires situés dans le territoire d'une commission régionale constituent un collège électoral chargé d'élire les commissaires. Ainsi formé à partir des comités scolaires, ce collège électoral représentera l'ensemble des parents du territoire de la commission régionale, dans la diversité religieuse et culturelle qui pourra caractériser les comités scolaires. Il ne sera pas nécessaire que le collège électoral choisisse les commissaires que parmi ses membres; la loi devra l'autoriser à élire tout citoyen résidant dans le territoire de la commission régionale. Sans doute cette solution a-t-elle l'inconvénient de n'accorder le droit de vote aux élections scolaires qu'à un groupe restreint de la collectivité. Cependant, cette solution se légitime d'abord parce qu'elle accorde le droit de vote aux parents, premiers intéressés à l'éducation, ensuite, parce qu'elle évite l'organisation lourde et souvent inutilement coûteuse d'élections dans l'ensemble de la population, enfin, parce qu'on peut espérer susciter ainsi plus d'intérêt pour des élections scolaires.

b) organiser tous les types d'enseignement requis, avec leurs directions pédagogiques

256. La deuxième condition absolument essentielle au fonctionnement d'une commission scolaire unique dans le respect de la diversité religieuse et culturelle c'est que la loi impose à toute commission régionale l'obligation d'organiser à la demande des parents, et lorsque le nombre des enfants le justifie, tous les types d'enseignement dont nous avons parlé, et de mettre en place une direction pédagogique distincte pour chacun des enseignements ainsi organisés. Nous avons déjà indiqué, dans le chapitre II, le rôle de ces directions de l'enseignement catholique, protestant ou non-confessionnel dans l'une ou l'autre langue. Il sera nécessaire d'assurer à chaque direction l'autorité et l'autonomie nécessaires pour qu'elle s'acquitte de ses responsabilités pédagogiques à l'endroit des écoles et des maîtres de sa juridiction; il sera aussi nécessaire d'assurer, sous la direction d'un directeur général, la coordination nécessaire entre les différents enseignements et de favoriser les échanges et les entreprises communes. Au-delà de la diversité religieuse et linguistique, les différents directeurs devront toujours chercher à former une équipe unie, dont la solidarité sera fondée sur l'engagement dans une même tâche d'éducation et sur la même préoccupation du progrès général de l'enseignement.

c) accorder une représentation des minorités parmi les commissaires

257. Une troisième condition de nature à favoriser le bon fonctionnement de la commission régionale unique sera d'assurer aux minorités religieuses et linguistiques la possibilité de compter des représentants au nombre des commissaires élus. Pour y arriver,

nous en sommes venus à la conclusion qu'il suffirait de permettre le vote cumulatif à l'élection de la commission régionale. Le vote cumulatif consiste à attribuer à chaque électeur un nombre de votes égal au nombre de postes mis en candidature et lui permettre de concentrer la totalité de ses votes sur un seul candidat. De cette façon, un groupe minoritaire, pourvu qu'il ait quelque importance, peut présenter un candidat et assurer son élection par ses seuls votes.

Avantages administratifs de la commission régionale unique :

a) unifier la perception de l'impôt foncier

258. En plus des arguments déjà avancés en faveur de la commission régionale unique, arguments qui concernent plutôt la qualité de l'enseignement, il en est trois autres, d'ordre administratif, que l'on peut aussi invoquer. Tout d'abord, nous croyons que l'impôt foncier des particuliers devra encore constituer un élément du financement des commissions scolaires, ainsi que nous l'expliquerons au chapitre IX. S'il y avait dans un même territoire deux ou trois commissions régionales distinctes suivant la langue ou la religion et qu'on laisse à chaque commission, comme nous le recommanderons, la possibilité de hausser le taux de l'impôt au-delà du taux normalisé, tous les contribuables devraient continuer à constituer des groupes distincts suivant la langue ou la religion. Or, l'expérience a suffisamment montré que cette distinction pose en pratique toutes sortes de problèmes : nécessité de s'assurer de l'appartenance religieuse ou culturelle de chacun des contribuables, nécessité d'éviter certains abus, comme l'usage du prête-nom pour échapper à un impôt plus élevé. La perception d'un même impôt foncier par une commission régionale unique simplifiera singulièrement la confection des listes de contribuables, et éliminera des possibilités d'inégalité et d'abus. Et lorsqu'une commission régionale décidera de hausser le taux de son impôt au-dessus du taux normalisé, tous les contribuables du territoire en seront également affectés.

b) sauvegarder la décentralisation dans l'administration scolaire

259. La possibilité, pour une commission scolaire, de boucler son budget principalement grâce au produit de l'impôt foncier local, a été longtemps considérée comme le fondement de l'autonomie des administrations locales. Mais la situation a changé rapidement depuis quelques années. Les subventions gouvernementales sont maintenant devenues la source principale de revenus de la majorité des commissions scolaires locales. Or, il devient chaque jour plus évident que l'insuffisance des ressources propres de bien des commissions scolaires mènera à l'assujettissement presque complet de la plupart des administrations scolaires à l'Etat, si on maintient le régime actuel des commissions scolaires locales. Pour l'octroi de ses subventions, le ministère de l'Education a dû établir des normes administratives et pédagogiques, afin d'assurer l'économie des ressources et une administration

plus rationnelle. Mais à cause de la multiplicité des petites commissions scolaires, et de l'impossibilité dans laquelle elles se trouvent de recruter des administrateurs scolaires spécialisés, ces normes prennent nécessairement un caractère de plus en plus rigide. Ce n'est qu'à des commissions régionales assez fortes, dotées d'un personnel administratif et pédagogique compétent, que l'État pourra laisser suffisamment d'initiative dans l'application de normes générales. Il importe donc de transférer le plus tôt possible les pouvoirs des commissions scolaires locales à des unités administratives plus vastes, si l'on veut continuer d'assurer une certaine autonomie aux corps publics scolaires dans leurs décisions. Et comme cette commission régionale pourra administrer en même temps tout l'enseignement, catholique, protestant et non-confessionnel, de langue française et de langue anglaise, l'État devra lui accorder plus de liberté encore pour lui permettre de répondre de façon appropriée aux situations diverses et aux problèmes particuliers de chacun des enseignements. L'exercice des pouvoirs administratifs, financiers et pédagogiques par une commission régionale unique est devenu une condition nécessaire pour assurer une véritable décentralisation par rapport à l'État. Pour sauvegarder le caractère démocratique qui a toujours marqué l'organisation scolaire au Québec, il y a donc avantage non seulement à regrouper les commissions scolaires locales, mais aussi à réunir les différents types d'enseignement sous l'autorité d'une commission régionale unique.

c) associer les corps publics scolaires aux devoirs et aux responsabilités de l'État

260. Dans toute administration publique, la décentralisation dont nous venons de parler poursuit un triple objectif: assurer une large participation démocratique aux actes de décision et d'exécution, maintenir entre le pouvoir central et la population des instruments de communication, donner plus de souplesse à l'administration pour lui permettre de répondre à la diversité des situations locales ou régionales. La décentralisation peut prendre principalement deux formes: laisser à des organismes inférieurs le soin de certaines décisions ou la direction de certains secteurs; associer des organismes inférieurs aux décisions des organismes supérieurs. Dans l'administration scolaire, l'État a eu tendance à mettre l'accent beaucoup plus sur la première modalité que sur la seconde, ayant longtemps laissé aux commissions scolaires le soin de financer et d'administrer leurs écoles avec leurs seuls moyens. Mais dans la mesure où l'État doit intervenir davantage dans des domaines attribués jusqu'ici à des organismes inférieurs, la participation de ces derniers aux décisions que l'État est appelé à prendre dans ces domaines, une deuxième forme de décentralisation s'impose. Ces deux modes de décentralisation ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. On comprend cependant que la décentralisation par participation suppose des organismes inférieurs de taille suffisante et

en assez petit nombre pour que l'État puisse les associer efficacement à ses devoirs et à ses responsabilités; il faut aussi que ces organismes aient assez de pouvoir et d'autorité pour entamer avec l'État un dialogue valable et profitable. Le ministère de l'Éducation a déjà tenté d'associer, plus qu'on ne l'avait fait dans le passé, les administrations locales à des décisions qui les concernent; mais les commissions scolaires actuelles sont généralement trop faibles, elles n'ont pas le personnel administratif requis et elles sont aussi trop nombreuses, pour que cette politique porte tous ses fruits. C'est là cependant une formule d'administration publique, nouvelle au Québec, qui devra se développer davantage dans le domaine de l'enseignement: il importe pour cela de poser à la base les organismes appropriés, capables d'être associés aux responsabilités et aux décisions de l'État.

Nécessité d'un troisième niveau d'administration : le conseil de développement scolaire

261. Jusqu'ici nous avons proposé deux niveaux pour l'administration scolaire: des comités scolaires formés autour de chaque école élémentaire et de chaque école secondaire et représentant les parents des élèves et les élèves des cours d'éducation des adultes, la direction et le personnel enseignant de l'école, et une commission régionale unique chargée d'administrer tout l'enseignement dispensé dans un territoire assez vaste. Pour être efficace, la commission régionale devra desservir une population à peu près de même importance que les commissions régionales récemment formées, soit, en général, une population totale d'au moins 50,000 personnes; la commission régionale ne devra pas cependant couvrir un territoire trop vaste, si l'on veut que son équipe de direction puisse connaître de près les besoins de l'éducation confiée à ses soins. Nous croyons cependant que la création d'un troisième niveau d'administration, intermédiaire entre les commissions régionales et le ministère de l'Éducation, sera nécessaire. Nous proposons de donner à l'organisme qui sera mis sur pied à ce niveau le nom de conseil de développement scolaire. Ce conseil serait constitué de représentants de toutes les commissions régionales d'une même région économique; il aurait pour objet d'assurer le progrès général de l'enseignement et l'égalité des services scolaires entre toutes les commissions régionales de son territoire, et entre toutes les écoles d'un même enseignement, d'une régionale à l'autre sur ce territoire. On comprendra mieux la désignation que nous avons proposé de donner à ce nouvel organisme en prenant connaissance des raisons qui en motivent la création.

Avantages du conseil de développement scolaire :

a) assurer le progrès de l'enseignement suivant les besoins et les ressources de chaque région

262. Trois raisons principales justifient la création du conseil de développement scolaire. Tout d'abord, le progrès de l'éducation ne peut pas être laissé au hasard, non plus qu'être conçu et planifié en fonction de besoins purement locaux. L'enseignement est une entreprise collective dont le progrès doit se poursuivre à la dimension

de la province, en fonction du marché du travail et de l'évolution de chaque région présentant une certaine unité économique. Les économistes s'entendent généralement pour reconnaître qu'il existe dans la province une dizaine de régions économiques distinctes. Des régions de cette nature sont seules capables de servir de base à une planification satisfaisante du développement scolaire. Le système de financement des commissions scolaires, qui les a longtemps réduites en grande partie à leurs propres ressources a aggravé toutes les conditions particulières défavorables — distances, faible peuplement, lenteur de l'industrialisation — créant ainsi des inégalités sérieuses dans les services scolaires d'une région à l'autre. Le progrès de l'enseignement devra s'adapter à la fois aux besoins et aux possibilités propres à chaque région et pourra devenir partout facteur de développement économique. Nous avons dit dans les volumes précédents que l'enseignement devra se préoccuper davantage de préparer les jeunes et les adultes au travail dans une économie en constante évolution; il faudra pour cela que l'administration de l'enseignement s'adapte davantage aux réalités économiques. Il devient donc essentiel qu'un organisme soit créé pour prévoir et contrôler le développement des écoles et de l'enseignement dans la perspective de l'évolution globale de chaque région économique.

b) assurer un progrès scolaire équilibré dans tout le territoire de chaque région économique

263. En second lieu, le progrès de l'enseignement devra se faire de façon équilibrée à l'intérieur de chaque région économique. Toutes les localités, tous les groupes sociaux, toutes les parties de la région devront également bénéficier des ressources et de la direction nécessaires pour obtenir un enseignement de bonne qualité et approprié à leurs besoins. La commission régionale unique sera déjà en mesure de combler bien des écarts dans son propre territoire; mais il pourra en subsister encore de très grands d'une commission régionale à l'autre. Nous avons beaucoup insisté sur la nécessité d'offrir à tous et partout un enseignement d'égale qualité et de chercher à faire disparaître les disparités existantes dans les services scolaires; c'est à quoi s'emploiera le conseil de développement scolaire en même temps qu'il verra à ce que les divers enseignements soient tous sur le même pied à l'échelle de la région économique. Le conseil de développement scolaire ne vient pas en cela remplacer la commission régionale; il en est plutôt le prolongement et, par la coordination qu'il établit entre les commissions régionales, permet au progrès de l'enseignement dont elles sont responsables de s'étendre partout à peu près au même rythme sur le territoire de chaque région économique.

c) permettre la normalisation régionale du financement

264. Enfin, la création de conseils de développement scolaire aidera à décentraliser la politique de normalisation du financement que doit présentement administrer le ministère de l'Éducation.

Chaque conseil pourrait, en effet, se voir attribuer par le ministère une large part de responsabilité dans l'approbation des budgets des commissions régionales qui le composent; il lui serait possible de tenir compte des besoins particuliers d'une importante région et de faire adopter pour l'ensemble de son territoire des priorités et des normes de services convenant mieux que des normes générales fixées pour toute la province. De la sorte, un facteur de souplesse sera introduit dans le régime de subventions aux commissions régionales. Cela suppose que les directeurs généraux des commissions régionales, ainsi que leurs collaborateurs immédiats dans la direction de l'enseignement, forment des comités permanents très actifs au sein desquels s'élaborera la politique scolaire commune des commissions régionales d'une même région économique; ils devront mettre au point et réviser régulièrement un véritable plan de développement de leurs services pédagogiques dans tous les domaines qui seront de leur ressort. Ces comités travailleront en étroite collaboration avec la direction générale du conseil et son personnel pour établir les priorités et les étapes du développement selon les disponibilités financières du conseil. Ainsi, les commissions régionales et leur conseil seront-ils étroitement associés aux tâches du ministère; il en résultera une décentralisation à la fois administrative et pédagogique efficace et réaliste.

Composition du conseil de développement scolaire

263. Nous décrirons en détail les fonctions et la composition du conseil de développement scolaire dans la section suivante de ce chapitre. Mais ce que nous en avons déjà dit permet de conclure tout de suite qu'il devra être constitué de représentants des commissions régionales dont il aura le soin de coordonner le développement. Comme chaque conseil partagera avec lui certaines fonctions de planification et de normalisation, le ministère de l'Éducation devrait en nommer quelques membres. Nous préciserons plus loin les procédures d'élection et de nomination.

III

Constitution et fonctions des nouvelles administrations scolaires locales

Un partage clair des responsabilités

266. Nous avons vu pourquoi il est avantageux que la représentation démocratique et la juridiction sur les écoles s'exercent désormais à trois niveaux dans toute la province: au niveau même de chaque école par le comité scolaire, au niveau du réseau scolaire de chaque région par la commission scolaire régionale et au niveau d'une région économique homogène par le conseil de développement scolaire. Le nouveau partage de responsabilités que nous proposons suppose que les fonctions et les pouvoirs des divers organismes soient prévus et formulés clairement dans la loi sco-

laire. Chacun connaîtra alors ses devoirs et pourra les remplir dans les cadres d'une action commune et d'une politique d'ensemble. Car chacun des organismes sera étroitement relié aux autres par le jeu des élections comme on le verra plus loin, et par la coopération à la même oeuvre d'éducation.

Les comités scolaires :
a) composition et élection

267. Il y aura un comité scolaire pour chaque école élémentaire et chaque école secondaire, sous cette réserve que certaines écoles formant un ensemble aient un même comité scolaire. Chaque comité scolaire sera composé de cinq membres élus chaque année par les parents des élèves et, s'il y a lieu, par les élèves des cours d'éducation des adultes de l'école, tous les électeurs étant éligibles s'ils sont majeurs. Seront aussi éligibles toutes autres personnes majeures résidant dans le territoire de la régionale. Les élections se tiendront au scrutin secret. Le directeur de l'école et un représentant des maîtres feront également partie du comité scolaire à titre consultatif. Chaque comité scolaire élira son président parmi ses membres. Le président convoquera les réunions du comité scolaire et en préparera l'ordre du jour; il sera le porte-parole et le délégué ordinaire du comité scolaire.

b) fonctions :
i. auprès de l'école

268. Comme nous avons recommandé que chaque commission régionale organise sur son territoire, à la demande des parents, des écoles catholiques, protestantes ou non-confessionnelles, et de langue française ou de langue anglaise, les comités scolaires seront, selon le cas, catholiques, protestants ou non-confessionnels, et de langue française ou de langue anglaise. Chaque comité aura pour fonction générale de veiller à la qualité de l'éducation donnée par l'école, au progrès pédagogique de l'école et au bien-être des enfants et des maîtres. Le comité scolaire aura le devoir spécial de consulter les parents sur certains aspects de la formation morale et religieuse dispensée par l'école; il devra, en particulier, accepter ou rejeter tout projet de règlement de la direction de l'école ou de la direction de l'enseignement catholique, protestant ou non-confessionnel selon le cas, affectant les modalités particulières de la confessionnalité ou de la non-confessionnalité de l'école. Le comité scolaire devra susciter l'intérêt et la collaboration des parents et de toute la collectivité pour tout ce qui peut contribuer à améliorer les services scolaires ou à prolonger l'action éducative des maîtres. Le comité scolaire apportera ainsi une aide précieuse au principal de l'école et aux maîtres, mais sans se substituer à la direction de l'école dans l'exercice de ses responsabilités propres. On doit également souhaiter que le comité scolaire suscite des initiatives et collabore à toute entreprise en vue de l'organisation des loisirs para-scolaires, et contribue de façon générale à tout ce qui peut favoriser la culture populaire. Le comité scolaire devrait tenir une séance par mois et convoquer deux réunions géné-

rales des parents chaque année. D'autres réunions pourraient être organisées soit sur l'initiative du comité scolaire, soit conjointement par la direction de l'école et le comité scolaire, la direction de l'école restant toujours libre de convoquer les parents quand elle le juge nécessaire. Les comités scolaires n'auront pas de pouvoirs financiers ou administratifs, mais pourront faire des recommandations à la commission régionale au sujet de problèmes financiers et administratifs. Ils auront le droit d'être consultés sur le choix des maîtres, l'adaptation des programmes d'études et le choix des manuels et du matériel didactique. Les différents directeurs de l'enseignement devront faire connaître à chaque comité scolaire leurs projets d'engagement et d'affectation du personnel de l'école et tiendront compte autant que possible de son avis.

ii. auprès de la commission régionale

269. Sur le plan régional, les comités scolaires ont un double rôle à jouer: le premier à l'égard de la commission scolaire régionale dont ils élisent les membres, le second auprès de la direction régionale de l'enseignement qui les concerne. Chaque comité scolaire doit nommer des délégués au collège électoral régional, qui élit les commissaires régionaux pour un mandat de trois ans, le nombre de délégués de chaque comité scolaire variant selon les effectifs de l'école ou du groupe d'écoles. Le collège électoral représente tous les comités scolaires du territoire de la commission régionale, traduisant ainsi la diversité religieuse et culturelle des écoles; pour assurer une représentation satisfaisante des minorités linguistique et religieuse à la commission régionale, le vote cumulatif devrait être accordé à tous les membres du collège électoral. Le collège électoral devrait pouvoir élire à la commission régionale toutes personnes majeures résidant dans le territoire de la commission régionale, qui ne seraient pas membres du collège électoral ou des comités scolaires. Tous les commissaires régionaux pourront donc, indistinctement, remplir leur mandat de trois ans jusqu'à son terme. Les commissaires régionaux et leur directeur général ainsi que ses principaux adjoints devront, à l'occasion de réunions du collège électoral convoquées à cette fin, consulter les délégués des comités scolaires sur les améliorations à apporter à l'enseignement et aux services pédagogiques de la région, leur faire connaître les plans de développement pédagogique qu'ils entendent adopter ou proposer au conseil de développement scolaire. Par ailleurs, les comités scolaires travailleront en collaboration étroite avec le directeur de l'enseignement dont leur école dépend. Pour faciliter cette collaboration, les présidents des comités scolaires d'un même type d'écoles pourraient se réunir régulièrement et étudier les problèmes et les besoins de l'ensemble de leurs écoles. Il serait utile que les comités scolaires prennent l'initiative d'étudier en commun certaines questions pédagogiques, de faire des sondages, de sug-

gérer des recherches qui pourront être menées à bien par les services de la commission régionale. Quant ils le jugeront à propos, les comités scolaires pourront se constituer en association. La commission régionale devrait porter à son budget les sommes nécessaires pour assurer une allocation aux membres des comités scolaires et couvrir les dépenses de secrétariat et autres.

iii. sur le plan provincial

270. Il existe actuellement peu d'associations ou d'organismes représentant l'ensemble des parents d'élèves dans la province, surtout pour les écoles de langue française. Nous croyons que les associations de parents devraient s'intéresser à la création des comités scolaires qui auront désormais un mandat officiel pour remplir des fonctions dont certaines se rapprochent des buts que ces associations s'étaient fixés. En se formant en une association provinciale, les comités scolaires seront les représentants les plus autorisés des parents d'élèves des écoles élémentaires et des écoles secondaires publiques et compteront parmi les plus importants corps intermédiaires dans le domaine de l'éducation. Par l'entremise de leur association, les comités scolaires pourront entrer en contact avec le Conseil supérieur de l'éducation, ses commissions et ses comités.

Les commissions scolaires régionales :
a) constitution et composition

271. Actuellement, dans chaque région scolaire, un bureau des délégués choisis par chacune des commissions scolaires locales, élit les cinq, sept ou neuf commissaires à la commission régionale. Nous avons cru que ce mode d'élection au second degré était le plus simple et le plus susceptible de faciliter les élections scolaires. C'est pourquoi nous proposons que chaque comité scolaire soit appelé à déléguer un ou plusieurs de ses membres à un collège électoral qui élira les commissaires de la commission régionale. Comme nous l'avons indiqué, le nombre des délégués désignés par chaque comité scolaire pour siéger au collège électoral variera selon les effectifs scolaires de l'école, ou du groupe d'écoles. Pour assurer une présence des groupes minoritaires au sein de la commission régionale, on pourrait permettre l'élection de cinq commissaires dans une région où n'existent que deux types d'écoles selon la langue ou l'option religieuse, de sept commissaires pour quatre types d'écoles, de neuf commissaires pour représenter cinq types d'écoles et de onze commissaires si les six types d'écoles existent dans une région. En outre, nous avons déjà dit que la loi devrait prévoir l'utilisation du vote cumulatif pour assurer aux différents groupes la possibilité d'une représentation. Les candidats aux postes de commissaires régionaux pourraient être choisis en dehors du collège électoral régional, parmi les personnes majeures résidant dans le territoire. Les commissaires régionaux sont élus pour un mandat de trois ans, renouvelable. Le collège électoral régional doit combler toute vacance, pour la durée du mandat qui

reste à courir. Les commissaires régionaux élisent eux-mêmes leur président. Il y aura sans doute encore à surmonter l'apathie et une certaine impression d'impuissance qui ont prévalu jusqu'ici à l'égard des élections scolaires. A cet effet, il est souhaitable que la procédure d'élection soit rigoureusement fixée par la loi: nomination d'un président d'élection ayant assez de pouvoirs pour empêcher les irrégularités, présentation des candidatures dans un délai raisonnable, budget limité d'élection pour permettre de faire connaître les candidats, et vote au scrutin secret.

b) responsabilités et fonctions propres :

i. enseignement

272. La commission régionale aura, dans les structures nouvelles que nous recommandons, l'entière responsabilité de pourvoir à l'enseignement élémentaire et à l'enseignement secondaire, y compris la formation technique de ce niveau, pour tous les enfants de la région et pour tous les adultes qui n'ont pas terminé ces études. Il lui appartiendra de mettre sur pied autant d'enseignements distincts, catholique, protestant, non-confessionnel et de langue française ou de langue anglaise, que l'exigera le nombre des élèves à accueillir dans ses écoles selon les indications fournies par le recensement annuel; elle passera au besoin des ententes avec les commissions scolaires voisines ou avec des établissements privés pour assurer à certains des enfants qui relèvent d'elle l'enseignement particulier auquel ils ont droit. Pour garantir à chacun des enseignements qu'elle aura ainsi organisés son caractère et sa valeur propres, lui assurer d'une école à l'autre une identité suffisante de qualité et en favoriser généralement le progrès, la commission régionale devra lui donner une direction particulière, investie de la responsabilité et de l'autorité nécessaires à l'accomplissement de ces objectifs. La direction pédagogique de chaque commission régionale devra donc être divisée en autant de sections parallèles et relevant toutes au même titre de l'autorité supérieure qu'il y aura d'enseignements distincts dans les écoles, chacune d'entre elles choisissant le personnel de direction et le personnel enseignant de ses écoles, leur assignant leur poste et surveillant leur travail. Ces directions distinctes travailleront toutefois de concert pour assurer le fonctionnement des écoles en tout ce qu'elles auront de commun ainsi que pour formuler la politique d'ensemble à poursuivre pour le développement scolaire du territoire et en assurer la réalisation. Les services médicaux, sociaux et psychologiques, le service d'orientation scolaire et professionnelle et le service de pastorale seront organisés par les soins de la direction générale. Une des principales préoccupations de celle-ci sera de doter toutes les écoles de services scolaires de bonne qualité et de faire disparaître les inégalités par une meilleure affectation du personnel enseignant, par l'emploi de conseillers pédagogiques, par la création de bibliothèques pour les maîtres et les élèves, par la réfection et le réaménagement des écoles plus anciennes.

273. La commission régionale aura aussi à remplir les fonctions suivantes qui pourront être confiées à un service de l'équipement scolaire : assurer l'entretien et la réparation des bâtiments scolaires; choisir les meilleurs emplacements pour les écoles nouvelles; effectuer les constructions et les réaménagements d'écoles; inspecter les locaux qu'il pourrait être utile de louer; acheter tout le matériel requis; organiser le transport scolaire et les cafétérias; engager le personnel d'entretien. Ce service de l'équipement scolaire travaillerait, en collaboration étroite avec les directeurs de chacun des différents enseignements et avec un service de planification, à déterminer l'affectation de chaque école. Une fois approuvés par les commissaires, les projets de construction, de réaménagement et d'affectation des écoles devraient, le cas échéant, être soumis au conseil de développement scolaire afin d'en assurer la coordination avec ceux des autres commissions scolaires du même territoire.

ii. équipement scolaire

274. La commission régionale aura à faire toutes les dépenses pour les écoles sous sa juridiction; elle disposera à cette fin du produit de l'impôt foncier perçu sur son territoire et des subventions accordées par le ministère de l'Éducation. Pour faire établir le montant de ces subventions, elle préparera et soumettra chaque année au ministère de l'Éducation le budget nécessaire, par les soins et avec l'approbation du conseil de développement scolaire dès qu'il en existera un pour le territoire. Pour ses dépenses d'immobilisation, la commission régionale contractera des emprunts dont elle assurera le service grâce aux impôts perçus sur son territoire et, en cas de nécessité, aux subventions provenant du ministère de l'Éducation. La commission régionale devra publier ses comptes pour chaque exercice, accompagnés de tous les renseignements nécessaires pour permettre au public d'apprécier ses activités et de faire la comparaison avec les résultats obtenus par des organismes semblables. La loi scolaire devra prévoir dans quels délais ces comptes devront être publiés.

iii. financement

275. Vu l'importance du service public remis à leurs soins et le caractère essentiellement collectif de leur mandat, les commissaires de la régionale auront avantage à bien circonscrire leur rôle en cherchant à s'acquitter de toutes leurs responsabilités par voie de délibérations au sein du conseil que la loi les appellera à former. Aussi devront-ils s'en remettre, pour la marche de tous les services et le fonctionnement de tous les établissements relevant d'eux ainsi que pour la direction, dans le cours ordinaire des choses, du grand ensemble ainsi constitué, à un personnel recruté en dehors d'eux auquel ils consentiront toutes les délégations de pouvoirs nécessaires. Ils s'efforceront de choisir des cadres suffisamment compétents pour leur remettre, avec tous les pouvoirs d'exécution, une large part des pouvoirs de décision et, en temps normal, tous les pouvoirs

iv. administration

d'initiative, se réservant, pour leur part, de prendre les décisions majeures et de jouer, le reste du temps, un rôle de surveillance et de contrôle. Ils mettront à la tête des cadres ainsi choisis un chef qui fera la liaison avec eux et qu'ils investiront des pouvoirs de direction sur l'ensemble du personnel et des activités de la commission régionale. Une telle répartition des pouvoirs sert de modèle aujourd'hui à la plupart des grandes administrations scolaires en Amérique du Nord et a contribué largement au progrès de l'éducation. Parce qu'elle ouvre des situations stables et d'intéressantes possibilités d'avenir à tous ceux qui ont des titres sérieux à exercer des fonctions de direction dans l'enseignement, elle permet à une administration scolaire de recruter et de garder à son service les meilleurs cadres.

d) le directeur général et les autres membres de la direction

276. Pour assurer la marche de tous ses services et le bon fonctionnement de toutes ses écoles, la commission régionale aura besoin d'un personnel de direction nombreux et compétent. Il lui faudra surtout recruter des gens du meilleur calibre pour remplir les fonctions de directeur général et les divers postes de directeurs de l'enseignement, ainsi que pour prendre charge du service financier et de celui de l'équipement scolaire. Le directeur général sera de préférence quelqu'un qui a fait carrière dans l'enseignement et a l'expérience de l'administration ou qui a fait des études le préparant immédiatement à des fonctions de direction dans l'enseignement. Il devra être en mesure de coordonner les besoins administratifs et financiers avec les besoins généraux de l'enseignement. Il devra aussi faire preuve d'initiative dans ces divers domaines. Les candidats réunissant toutes ces qualités pourront être difficiles à recruter pour quelques années encore. Aussi pourra-t-il être nécessaire, exceptionnellement, de nommer au poste de directeur général quelqu'un dont l'expérience antérieure a été acquise dans un autre domaine que celui de l'enseignement, quitte à renforcer, dans ces conditions, l'autorité des éducateurs qui seront appelés à le seconder en assumant la direction des différents enseignements. Les candidats à ces postes devront, eux aussi, être triés sur le volet, car ils auront un rôle extrêmement important à remplir. La direction financière et celle de l'équipement scolaire devront être confiées à des spécialistes en la matière.

La commission régionale et les loisirs

277. On s'accorde à reconnaître la part croissante des loisirs organisés dans la civilisation moderne et le caractère éducatif qu'ils peuvent et doivent comporter. Aussi, pourrait-on être enclin à confier à la commission régionale la responsabilité de l'organisation et de l'administration des loisirs pour les jeunes et pour les adultes. Ce serait cependant, à notre avis, charger la commission régionale d'une responsabilité trop lourde, qui risquerait de l'écraser ou qu'elle devrait négliger. Ce que l'on entend aujour-

d'hui par les loisirs constitue, en effet, un domaine très vaste : il comprend toutes les activités culturelles, sociales et sportives dans lesquelles peuvent s'engager librement, en groupe ou individuellement, des personnes de tout âge pour leur plaisir, pour leur détente ou pour leur promotion professionnelle ou sociale. Il faut y inclure aussi bien tous les sports que les techniques de communication de masse et les divers moyens de culture populaire: bibliothèques, musées, associations, cours, etc. Mesurant l'ampleur de ce domaine, notre commission partage la conclusion du Comité d'étude sur les loisirs, l'éducation physique et les sports: « Avec la démocratisation de l'enseignement, elles (les commissions scolaires) auront à répondre à des besoins urgents et, d'ici les prochaines années, faire des investissements considérables. Honnêtement, elles ne peuvent pas prendre la responsabilité de régler elles-mêmes le problème des loisirs communautaires ».[6] Nous croyons en outre qu'une responsabilité aussi étendue devra être partagée entre différents corps publics et privés, et que chacun de ceux-ci devra contribuer selon ses ressources à la culture populaire, aux sports et aux loisirs. Ainsi, la commission régionale sera appelée, pour sa part, à organiser les cours d'éducation des adultes; elle devra aussi mettre ses immeubles à la disposition de la population pour divers loisirs communautaires, collaborer à l'édification d'une bibliothèque publique ou d'un musée, veiller à faire bénéficier la population adulte de professeurs ou de conférenciers de passage dans ses écoles, etc. Elle devra donc collaborer avec les autorités municipales, les organismes privés et tout autre corps public que l'État pourrait juger opportun de créer pour l'organisation des loisirs, mais sans prendre elle-même dans ce secteur une responsabilité exclusive ou même principale.

Le conseil de développement scolaire :

a) composition

278. À un échelon supérieur aux commissions régionales uniques sera constitué, dans chaque grande région économique, un conseil de développement scolaire, administration scolaire étendant sa juridiction à toute la région. Deux des membres de ce conseil seront nommés par le gouvernement et chacune des commissions régionales du territoire y sera représentée par deux membres, l'un élu par ses commissaires et l'autre par son collège électoral. Chacun des membres aura un mandat de trois ans renouvelable. Le président sera élu parmi les membres du conseil. Les procédures d'élection seront fixées par la loi de façon à éviter les simulacres d'élection. Les commissions régionales et les collèges électoraux régionaux pourront choisir comme membre du conseil toute personne majeure que désignent sa compétence et son intérêt pour l'éducation, même si elle ne fait pas partie des collèges électoraux ou des commissions scolaires régionales.

(6) *Rapport du Comité d'étude sur les loisirs, l'éducation physique et les sports*, février 1964, page 83.

b) fonctions

279. Comme les commissions scolaires régionales, le conseil de développement scolaire sera un corps public, sans caractère confessionnel. Il aura pour objet principal de veiller à ce que les commissions régionales donnent tous les services scolaires possibles et d'assurer l'égalité de ces services scolaires entre toutes les commissions régionales de son territoire et entre les enseignements d'un même type, d'une commission régionale à l'autre, en un mot, de coordonner le développement des services scolaires sur tout son territoire. Ses fonctions seront les suivantes:

a) définir, en collaboration avec les commissions scolaires régionales, les normes fondamentales des services et des dépenses pour le territoire et les faire accepter par le ministère de l'Éducation, établissant ainsi le plan de développement du système scolaire du territoire;

b) négocier, après consultation des commissions régionales, l'échelle de traitements et de salaires et les conditions de travail pour tout le personnel enseignant et non enseignant de son territoire ou participer aux négociations provinciales, le cas échéant, avec le ministère de l'Éducation;

c) étudier les budgets que les commissions scolaires régionales doivent lui soumettre pour approbation et présenter l'ensemble de ces budgets ainsi que son propre budget au ministère de l'Éducation;

d) participer à la détermination du taux uniforme de l'impôt à être prélevé par toutes les commissions régionales du territoire; en attendant l'uniformisation de l'évaluation foncière par l'autorité centrale, procéder sur son territoire à l'uniformisation de l'évaluation[1]; autoriser, au besoin, le prélèvement d'un impôt supplémentaire par l'une ou l'autre des commissions régionales;

e) coordonner le développement scolaire du territoire en exerçant tous les contrôles nécessaires sur les achats de terrains et les constructions à effectuer par les commissions régionales;

f) faire fonctionner au bénéfice des commissions scolaires du territoire les services qui peuvent être organisés à meilleur compte ou plus efficacement sur une base commune, par exemple, un service juridique, un bureau d'architectes et d'ingénieurs, un service de statistiques et de prévisions, un service de transport, et veiller à l'organisation de certains services communs d'enseignement pour quelques catégories d'enfants exceptionnels;

g) nommer, à ces fins, un directeur général et autant de directeurs généraux adjoints qu'il sera nécessaire pour coordonner le développement de chacun des différents enseignements qui existeront dans les commissions régionales et pour assurer la direction des services du financement et de l'équipement scolaire.

---

(1) Voir chapitre IX.

c) fonctions exercées conjointement avec les commissions régionales

280. Les fonctions du conseil de développement scolaire seront principalement d'ordre financier et administratif. Mais il est évident que beaucoup des décisions prises par le conseil auront des incidences sur l'enseignement et sur l'organisation des écoles. Il est donc essentiel qu'il exerce une partie de ses fonctions conjointement avec le personnel de direction pédagogique des commissions régionales. Des structures permanentes devront être prévues à cette fin, réunissant dans différents comités de travail des représentants des commissions régionales et du conseil. Les fonctions exercées conjointement par le conseil et les commissions régionales sont principalement les suivantes :

a) préparer chaque année les normes des services et des dépenses en liaison avec le plan de développement scolaire du territoire;

b) étudier les plans de construction et d'équipement scolaire pour en permettre la coordination;

c) déterminer les conditions générales des ententes à intervenir entre deux ou plusieurs commissions régionales pour assurer l'enseignement à des groupes particuliers d'enfants;

d) préparer les normes d'engagement et de promotion et les conditions de travail du personnel enseignant et non enseignant, qui serviront de base pour la négociation des conventions collectives;

e) étudier les prévisions démographiques de la région économique, l'évolution du marché de la main-d'oeuvre afin d'adapter les services scolaires au développement économique de la région.

d) le personnel:

i. le directeur général

281. Les membres du conseil de développement scolaire confieront la direction générale de tous les services à une personne recrutée à cette fin, comme c'est l'usage dans les administrations scolaires des grandes villes en Amérique du Nord. Ce directeur général devra être de préférence un éducateur ayant une expérience suffisante de l'administration pour coordonner les aspects administratifs et financiers des fonctions du conseil avec les besoins généraux de l'enseignement. Il recrutera un personnel compétent pour assurer le fonctionnement du conseil et des services communs qui devront être mis à la disposition des commissions régionales. Le directeur général devra veiller à ce que toute l'administration s'inspire de la nécessité de rendre accessible à tous une éducation de bonne qualité. Une étroite et constante collaboration devra s'établir entre lui et les directeurs généraux des commissions régionales, de même qu'entre leur personnel. Grâce à ce travail commun, le directeur général pourra élaborer la politique de développement scolaire et de financement qu'il proposera au conseil; il mettra ensuite en vigueur, en collaboration avec les directeurs généraux des écoles, les décisions adoptées par le conseil.

4. le personnel de direction

282. Le conseil de développement scolaire aura des responsabilités à exercer dans le domaine du financement, de l'équipement scolaire, et du développement et de la coordination des enseignements; chacune de ces fonctions devra donc être constituée en un service distinct. Parmi ces trois services, ceux du financement et de l'équipement scolaire seront des services généraux, pouvant s'occuper de répondre aux besoins de toutes les parties de l'organisation sans aucune distinction, mais il en sera autrement du service du développement et de la coordination des enseignements. Il sera nécessaire, à l'intérieur de ce service, de pourvoir au partage de la responsabilité en fonction des différents types d'enseignement dispensés sur le territoire et d'y prévoir, pour cette raison, autant de divisions ou de directions distinctes qu'il y aura de types d'enseignement. Pour donner à chacun des enseignements dispensés sur le territoire le statut qui convient dans la hiérarchie administrative, nous croyons que chacune de ces divisions devrait avoir à sa tête un directeur général adjoint. Comme le service du financement et celui de l'équipement scolaire devront aussi avoir chacun à leur tête un directeur général adjoint, le personnel supérieur d'un conseil de développement scolaire pourra en compter jusqu'à huit.

Les structures proposées et le problème constitutionnel

283. Une de nos préoccupations principales en recommandant la réforme des structures administratives a été de permettre un aménagement de l'école publique aussi respectueux que possible de la liberté des consciences pour tous les éléments, sans exception, de la population du Québec. Le cadre nouveau assurera leur place à l'école à un enseignement confessionnel catholique et à un enseignement confessionnel protestant, partout où les parents le désireront et où le nombre des enfants le justifiera. Le caractère confessionnel de chacun de ces enseignements sera toujours déterminé par des personnes professant la foi religieuse à laquelle il se rattache. Sa qualité devra être maintenue par l'administration scolaire au même niveau que celle des autres enseignements qu'elle pourra avoir en charge. Le financement de l'un et de l'autre enseignements se trouvera garanti dans toute la mesure nécessaire par les subventions et le produit de l'impôt foncier dont disposera l'administration scolaire locale. Il s'ensuit que tous les catholiques et tous les protestants qui le désireront, dans une collectivité quelconque, pourront faire donner à leurs enfants à l'école publique un enseignement conforme à leurs convictions religieuses, à moins qu'ils ne s'y trouvent en trop petit nombre pour justifier la mise sur pied d'un tel enseignement. C'est là l'essence des droits qu'ils s'étaient vu garantir par la loi de l'Amérique du Nord britannique: c'est même, en pratique, pour beaucoup de catholiques et pour un certain nombre de protestants, bien plus que les dispositions de cette loi ne leur avaient effectivement garanti. En matière de respect de la confessionnalité de l'école publique pour ceux qui la

désirent, les modifications que nous proposons d'apporter à la loi scolaire établiraient un régime beaucoup plus généreux, à tous égards, et beaucoup plus équitable que le régime antérieur à 1867 que la loi de l'Amérique du Nord britannique a voulu sauvegarder. On pourra faire valoir toutefois que certains droits particuliers, reconnus avant 1867, qui avaient pour effet de donner un caractère confessionnel aux commissions scolaires catholiques et protestantes de Montréal et de Québec ainsi qu'à toutes les corporations de syndics d'écoles ne seraient plus respectés. Il s'agit là, à notre avis, de droits institutionnels tout à fait accessoires et qui, maintenant que l'enseignement public a dû être pris en charge par l'État pour être mis à la portée de tous, ne sauraient être invoqués à bon escient par ceux à qui ils ont pu être reconnus. Néanmoins, comme certains pourraient s'en réclamer pour faire obstacle, ici ou là, à la cession des pouvoirs d'une commission scolaire locale à la commission régionale unique que nous avons recommandé de créer, nous croyons que, si l'État juge à propos d'obliger par une loi toutes les commissions scolaires locales qui ne l'auront pas encore fait à céder leurs pouvoirs à la régionale du lieu, il devrait, pour éviter des difficultés et des litiges, excepter expressément de l'application de cette loi toute commission scolaire ou corporation de syndics qui réclamerait au nom de ses ressortissants le bénéfice des dispositions de la loi scolaire antérieure à 1867.

IV

Conclusion et recommandations

Conclusion et recommandations

284. C'est à la lumière des principes généraux formulés dans le premier chapitre de cette dernière partie de notre rapport que nous avons abordé la réforme des commissions scolaires actuelles. Nous avons constaté que celles-ci ne peuvent plus servir de façon satisfaisante l'objectif premier du système scolaire qui est d'accorder à chacun, où qu'il habite et sans distinction de religion ou de langue, un enseignement de bonne qualité et assez varié pour permettre le plein épanouissement de la personnalité de chaque élève, jeune ou adulte. En second lieu, toute solution proposée doit favoriser le plus possible le libre choix des parents et des élèves entre un enseignement confessionnel et l'enseignement non-confessionnel, entre l'enseignement de langue française et l'enseignement de langue anglaise, sans que cette possibilité d'option entraîne une excessive fragmentation et une dévalorisation de l'enseignement public. Nous avons démontré que ce double objectif se réalise le mieux par des administrations scolaires ayant juridiction sur un assez vaste territoire pour réunir de nombreux effectifs, et chargées d'administrer tout l'enseignement, pré-scolaire, élémentaire et secondaire, confessionnel et non-confessionnel, français et anglais; il

faut cependant prévoir alors un rôle plus important pour les parents dans l'orientation des écoles et assurer certaines garanties aux groupes minoritaires. La mise sur pied de corps publics plus forts assurera du même coup une décentralisation ou une déconcentration des décisions financières, administratives et pédagogiques et favorisera une large participation démocratique à la politique scolaire dans chaque région et pour l'ensemble de la province. Telles sont les principales considérations qui nous ont conduits à proposer une nouvelle structure administrative, à la réalisation de laquelle on devra se consacrer dans les prochaines années, en vue du plus grand progrès de l'éducation. Les recommandations qui suivent décrivent les nouvelles structures administratives proposées.

(30) **Nous recommandons qu'il soit expressément reconnu que tout corps public auquel l'État délègue une responsabilité dans l'administration scolaire a pour objectif premier d'assurer à tous les élèves, sans distinction, un enseignement de bonne qualité, favorable au plein épanouissement de la personnalité de chacun, dans un juste respect du pluralisme religieux et de la dualité linguistique et culturelle.**

(31) **Nous recommandons qu'à cette fin le régime actuel des commissions scolaires locales et régionales soit remplacé par une structure administrative unifiée à trois échelons : le comité scolaire, la commission régionale et le conseil de développement scolaire.**

(32) **Nous recommandons qu'un comité scolaire soit constitué pour chaque école publique élémentaire ou secondaire.**

(33) **Nous recommandons que chaque comité scolaire soit formé de cinq membres élus annuellement par les parents des élèves et par les élèves inscrits aux cours pour adultes et qu'y soit éligible, outre tout électeur, toute personne majeure résidant dans la région.**

(34) **Nous recommandons que le directeur et un représentant du personnel enseignant de l'école fassent partie du comité scolaire à titre consultatif.**

(35) **Nous recommandons que la loi attribue aux comités scolaires les fonctions suivantes :**

— **veiller à la qualité de l'éducation donnée à l'école et au bien-être des élèves et des maîtres;**

— s'assurer que les élèves reçoivent un enseignement religieux ou moral répondant au désir de leurs parents;

— accepter ou rejeter tout projet de règlement de la direction de l'école ou de la direction de l'enseignement catholique, protestant ou non-confessionnel, selon le cas, affectant les modalités particulières de la confessionnalité ou de la non-confessionnalité de l'école;

— susciter des initiatives et collaborer à toute entreprise en vue de l'organisation des loisirs para-scolaires et, de façon générale, contribuer à tout ce qui peut favoriser la culture populaire;

— entretenir l'intérêt et la collaboration des parents et de toute la collectivité pour tout ce qui peut servir à améliorer les services scolaires;

— donner leur avis sur le choix des maîtres, l'adaptation des programmes et le choix des manuels et du matériel didactique;

— présenter à la commission régionale toute recommandation touchant des problèmes financiers ou administratifs.

(36) Nous recommandons que l'organisation et l'administration de l'enseignement public pré-scolaire, élémentaire et secondaire soient confiées à des commissions scolaires régionales ayant juridiction sur un territoire assez vaste pour qu'y soit dispensé un enseignement varié et de bonne qualité, s'appuyant sur tous les services auxiliaires requis.

(37) Nous recommandons qu'une commission régionale unique administre tout l'enseignement, catholique, protestant et non-confessionnel, de langue française et de langue anglaise dispensé dans les limites d'un même territoire.

(38) Nous recommandons que les commissaires de la commission régionale soient élus par un collège électoral composé de délégués de tous les comités scolaires du territoire sous la juridiction de la commission régionale, le nombre de délégués désignés par chaque comité scolaire pour siéger au collège électoral variant selon les effectifs de l'école.

(39) Nous recommandons que le nombre des commissaires varie de cinq à onze, en raison du nombre de types d'écoles selon la langue et l'option religieuse qui existent dans le territoire sous la juridiction de la commission régionale.

(40) Nous recommandons que toute personne majeure résidant dans le territoire de la commission régionale soit éligible au poste de commissaire.

(41) Nous recommandons que les commissaires soient élus pour un mandat de trois ans, renouvelable, et que les commissaires élisent eux-mêmes leur président.

(42) Nous recommandons que la loi attribue à la commission régionale les fonctions suivantes :

a) organiser et administrer les classes maternelles, l'enseignement élémentaire, l'enseignement secondaire polyvalent, c'est-à-dire général et technique, et les classes spéciales pour enfants exceptionnels, à l'intention de tous les enfants de son territoire et des adultes qui requièrent un enseignement;

b) assurer les services médicaux, sociaux, psychologiques, le service d'orientation scolaire et professionnelle, les services de pastorale requis dans toutes les écoles sous sa juridiction;

c) choisir et engager le personnel enseignant et le personnel de direction des écoles sous sa juridiction, leur assigner leur poste, assurer l'inspection des écoles;

d) présenter au ministère de l'Éducation, par l'intermédiaire, le cas échéant, du conseil de développement scolaire et en collaboration avec les autres commissions régionales qui lui sont rattachées, des recommandations pour l'établissement ou la modification des normes des services et des dépenses à appliquer dans les écoles;

e) préparer et soumettre au ministère de l'Éducation, par les soins, le cas échéant, du conseil de développement scolaire, le budget nécessaire à la bonne marche et au progrès de ses écoles;

f) prélever l'impôt foncier sur son territoire et recevoir les subventions du ministère de l'Éducation;

g) faire les constructions scolaires requises, après approbation du ministère ou, le cas échéant, du conseil de développement scolaire, assurer l'entretien des édifices, acheter tout le matériel requis, organiser le transport des élèves;

h) faire chaque année un recensement scolaire de tous les enfants et adolescents jusqu'à 18 ans inclusivement et affecter les écoles ou les classes voulues aux enseignements organisés pour répondre aux désirs des parents, exprimés à cette occasion;

i) nommer, pour assurer l'administration, un directeur général et un directeur pour chacun des enseignements à organiser selon la diversité culturelle et religieuse de la collectivité.

(43) Nous recommandons que toutes les commissions régionales d'une même région économique se groupent pour former un conseil de développement scolaire.

(44) Nous recommandons que le conseil de développement scolaire soit composé d'un membre choisi par chacune des commissions régionales de son territoire, d'un membre élu par le collège électoral de chacune d'entre elles et de deux membres nommés par le ministère de l'Éducation.

(45) Nous recommandons que toute personne majeure résidant dans le territoire du conseil de développement scolaire soit éligible, que les membres soient élus pour un mandat de trois ans, renouvelable, et que le président soit élu par les membres du conseil.

(46) Nous recommandons que la loi attribue au conseil de développement scolaire les fonctions suivantes :

a) définir, en collaboration avec les commissions scolaires régionales, les normes fondamentales des services et des dépenses pour le territoire et les faire accepter par le ministère de l'Éducation, établissant ainsi le plan de développement du système scolaire du territoire;

b) négocier, après consultation des commissions régionales, l'échelle de traitements et de salaires et les conditions de travail pour tout le personnel enseignant et non enseignant de son territoire

ou participer aux négociations provinciales, le cas échéant, avec le ministère de l'Éducation;

c) étudier les budgets que les commissions scolaires régionales doivent lui soumettre pour approbation et présenter l'ensemble de ces budgets ainsi que son propre budget au ministère de l'Éducation;

d) participer à la détermination du taux uniforme de l'impôt à être prélevé par toutes les commissions régionales du territoire; en attendant l'uniformisation de l'évaluation foncière par l'autorité centrale, procéder sur son territoire à l'uniformisation de l'évaluation; autoriser, au besoin, le prélèvement d'un impôt supplémentaire par l'une ou l'autre des commissions régionales;

e) coordonner le développement scolaire du territoire en exerçant tous les contrôles nécessaires sur les achats de terrains et les constructions à effectuer par les commissions régionales;

f) faire fonctionner au bénéfice des commissions scolaires du territoire les services qui peuvent être organisés à meilleur compte ou plus efficacement sur une base commune : par exemple, un service juridique, un bureau d'architectes et d'ingénieurs, un service de statistiques et de prévisions, un service de transport, et veiller à l'organisation de certains services communs d'enseignement pour quelques catégories d'enfants exceptionnels;

g) nommer, à ces fins, un directeur général et autant de directeurs généraux adjoints qu'il sera nécessaire pour coordonner le développement de chacun des différents enseignements qui existeront dans les commissions régionales, et pour assurer la direction des services du financement et de l'équipement scolaire.

CHAPITRE VI

ÉTAPES DES RÉFORMES DE L'ADMINISTRATION SCOLAIRE

Introduction

285. Dans le chapitre précédent, nous avons présenté le modèle de l'administration scolaire que nous proposons pour l'avenir; nous avons ainsi voulu poser l'objectif que nous recommandons de poursuivre et de réaliser dès les prochaines années. Bien que ce modèle se situe dans la ligne de l'évolution qu'elles ont connue depuis quelques années, les commissions scolaires présenteront, lorsqu'il sera pleinement réalisé, un ensemble bien différent de celui que forme aujourd'hui la multiplicité des petites commissions scolaires indépendantes les unes des autres. C'est une administration scolaire organique et structurée que nous proposons de mettre sur pied, pour faire place au morcellement du régime actuel. Mais une transformation aussi profonde ne pourra se faire du jour au lendemain : elle exigera la mise en place de nouveaux organismes, des transferts de responsabilités et de biens, des réaménagements de territoire, l'apprentissage de nouvelles collaborations. Il faudra sans doute éviter les improvisations et la hâte, mais aussi les retards injustifiés. Il nous a donc paru important d'indiquer les principaux jalons de la route à parcourir; c'est à la description plus concrète des étapes de la réforme des structures administratives que nous consacrerons le présent chapitre. On verra mieux du même coup comment peut en pratique se réaliser l'application du nouveau système que nous venons de proposer.

Distinction entre Montréal et Québec et le reste de la province

286. Cependant, dans la mise en place des nouvelles administrations scolaires, on devra distinguer entre les régions métropolitaines de Montréal et de Québec et le reste de la province. Les deux régions métropolitaines présentent des caractères qui les singularisent: les commissions scolaires de Montréal et de Québec sont

régies par des lois particulières et la régionalisation qui s'est opérée dans le reste de la province n'a pas été complétée à Québec et dans l'île de Montréal. En outre, c'est dans la région montréalaise qu'est concentrée la plus grande partie de la population ni catholique ni française de la province, ce qui donne à l'organisation scolaire une complexité particulière. L'organisation des nouvelles structures administratives ne pourra donc pas se faire de la même façon à Montréal et à Québec que dans le reste de la province: dans le premier cas, on devra procéder à la régionalisation tout en mettant en place les nouveaux organismes; dans le second cas, on partira de la régionalisation qui a déjà été faite pour la compléter et l'intégrer dans le plan que nous proposons. Dans ce chapitre, nous traiterons donc d'abord des étapes de la réforme, telles qu'on peut les prévoir à partir des commissions scolaires régionales existantes en dehors des régions de Québec et de Montréal; nous analyserons ensuite les cas particuliers de l'île de Montréal, de la banlieue de Montréal et enfin de la région de Québec.

I

Mise en place des nouvelles administrations scolaires

Deux démarches à entreprendre

287. En dehors de Montréal et de Québec, deux démarches principales devront être entreprises pour poser les bases des nouvelles structures administratives. L'une consiste à compléter et à pousser plus avant la régionalisation des commissions scolaires locales qui a déjà été entreprise; l'autre, à jeter les fondations de ce qui sera le conseil de développement scolaire que nous avons déjà décrit. Ces deux démarches pourront s'accomplir simultanément ou successivement, selon les régions. Nous allons les décrire l'une à la suite de l'autre.

Transformations des commissions scolaires régionales —

288. Les commissions scolaires régionales qui ont été récemment créées sur presque tout le territoire de la province vont constituer un important point d'appui pour les nouvelles structures à mettre en place. Nous avons décrit, dans le chapitre précédent, l'organisation et les responsabilités de ces commissions régionales. Il reste à compléter le travail déjà accompli, en étendant la juridiction et les pouvoirs des commissions régionales existantes et en modifiant aussi leur composition et, au besoin, leur territoire. Cela suppose qu'on devra apporter un certain nombre d'amendements aux articles de la loi de l'instruction publique qui les régit présentement.

a) adhésion obligatoire des commissions scolaires locales

289. D'après les dispositions actuelles de la loi scolaire, l'adhésion à la commission scolaire régionale est laissée à la libre décision des commissions scolaires locales. Depuis que cette loi a été votée, la situation de l'éducation dans la province a beaucoup changé:

des cartes scolaires ont été déterminées d'après des études démographiques et sociologiques sérieuses; un plan régional d'équipement scolaire a été préparé dans chaque région; les commissions régionales ont été formées dans toute la province et la plupart d'entre elles ont commencé à organiser un enseignement secondaire complet et de meilleure qualité; dans certaines régions, les commissions scolaires locales ont remis à la commission régionale la responsabilité d'éduquer les enfants exceptionnels. Nous croyons que le temps est venu d'imposer à toutes les commissions scolaires locales d'adhérer à la commission régionale de leur territoire. Même en dehors des changements que nous proposons, cette mesure s'impose maintenant de toute façon, si l'on ne veut pas compromettre gravement la réforme de l'enseignement secondaire. En réalité, la majorité des commissions scolaires locales ont décidé d'elles-mêmes d'entrer dans le mouvement de régionalisation; il ne reste qu'à compléter le travail déjà entrepris. Nous recommandons donc que la loi scolaire soit amendée immédiatement de façon à rendre obligatoire l'adhésion de toutes les commissions scolaires locales à la commission régionale.

b) transfert progressif des pouvoirs et responsabilités

290. En adhérant à une commission régionale, les commissions scolaires locales lui confient la responsabilité d'organiser et d'administrer l'enseignement secondaire qu'elles ont, depuis 1961, l'obligation d'assumer elles-mêmes ou par ententes avec d'autres. En outre, la loi autorise les commissions scolaires régionales à organiser elles-mêmes des classes du degré élémentaire pour les enfants souffrant de déficience physique ou psychique. Nous avons recommandé dans le chapitre précédent qu'à l'avenir les commissions régionales aient la responsabilité de tout l'enseignement élémentaire et secondaire. Mais la création des commissions régionales est encore toute récente. Nous savons qu'en plusieurs endroits la commission régionale est en train de mettre sur pied les services essentiels tandis qu'en beaucoup d'autres l'organisation de l'enseignement secondaire requiert encore pratiquement toutes les énergies du personnel administratif et pédagogique. Il serait prématuré de transférer immédiatement à toutes les commissions régionales l'entière responsabilité de l'enseignement élémentaire et secondaire dans leur territoire. Vu la disparité des services pédagogiques et administratifs actuellement organisés dans les commissions régionales, nous croyons qu'il faut prévoir une étape de transition, pendant laquelle les commissions scolaires locales seront autorisées, comme le permet déjà la loi, à remettre à la commission régionale leurs pouvoirs et responsabilités concernant l'enseignement élémentaire aussi bien que secondaire, sous réserve d'acceptation par la commission régionale. Cette période de transition cependant ne doit pas se prolonger au-delà des quelques années nécessaires pour l'organisation de services régionaux convenables. Aussi, recom-

des cartes scolaires ont été déterminées d'après des études démographiques et sociologiques sérieuses; un plan régional d'équipement scolaire a été préparé dans chaque région; les commissions régionales ont été formées dans toute la province et la plupart d'entre elles ont commencé à organiser un ensei nement secondaire complet et de meilleure qualité; dans certaines régions, les commissions scolaires locales ont remis à la commission régionale la responsabilité d'éduquer les enfants exceptionnels. Nous croyons que le temps est venu d'imposer à toutes les commissions scolaires locales d'adhérer à la commission régionale de leur territoire. Même en dehors des changements que nous proposons, cette mesure s'impose maintenant de toute façon, si l'on ne veut pas compromettre gravement la réf rme de l'enseignement secondaire. En réalité, la majorité des commissions scolaires locales ont décidé d'elles-mêmes d'entrer dans le mouvement de régionalisation; il ne reste qu'à compléter le travail déjà entrepris. Nous recommandons donc que la loi scolaire soit amendée immédiatement de façon à rendre obligatoire l'adhésion de toutes les commissions scolaires locales à la commission régionale.

b) transfert progressif des pouvoirs et responsabilités

290. En adhérant à une commission régionale, les commissions scolaires locales lui confient la responsabilité d'organiser et d'administrer l'enseignement secondaire qu'elles ont, depuis 1961, l'obligation d'assumer elles-mêmes ou par ententes avec d'autres. En outre, la loi autorise les commissions scolaires régionales à organiser elles-mêmes des classes du degré élémentaire pour les enfants souffrant de déficience physique ou psychique. Nous avons recommandé dans le chapitre précédent qu'à l'avenir les commissions régionales aient la responsabilité de tout l'enseignement élémentaire et secondaire. Mais la création des commissions régionales est encore toute récente. Nous savons qu'en plusieurs endroits la commission régionale est en train de mettre sur pied les services essentiels tandis qu'en beaucoup d'autres l'organisation de l'enseignement secondaire requiert encore pratiquement toutes les énergies du personnel administratif et pédagogique. Il serait prématuré de transférer immédiatement à toutes les commissions régionales l'entière responsabilité de l'enseignement élémentaire et secondaire dans leur territoire. Vu la disparité des services pédagogiques et administratifs actuellement organisés dans les commissions régionales, nous croyons qu'il faut prévoir une étape de transition, pendant laquelle les commissions scolaires locales seront autorisées, comme le permet déjà la loi, à remettre à la commission régionale leurs pouvoirs et responsabilités concernant l'enseignement élémentaire aussi bien que secondaire, sous réserve d'acceptation par la commission régionale. Cette période de transition cependant ne doit pas se prolonger au-delà des quelques années nécessaires pour l'organisation de services régionaux convenables. Aussi, recom-

mandons-nous que les commissions régionales s'équipent de façon à pouvoir accepter tous les pouvoirs et devoirs qui leur seront bientôt transférés. Nous croyons par ailleurs que certains enseignements et certains services ne peuvent être assurés de manière satisfaisante à tous les élèves d'une région que par la commission régionale. C'est pourquoi nous recommandons d'étendre immédiatement la juridiction des commissions régionales actuelles pour leur attribuer, à l'exclusion de toute autre, la responsabilité de l'éducation élémentaire et secondaire des enfants exceptionnels et de l'éducation des adultes ainsi que celle des services sociaux, médicaux et psychologiques pour toutes les écoles de la région. On devrait aussi leur confier tout de suite le soin d'organiser certains enseignements spécialisés pour toutes les écoles élémentaires de la région: enseignement des arts, éducation physique, arts manuels et ménagers.

e) le recensement scolaire annuel

291. Il est une autre responsabilité que la loi devra confier immédiatement à la commission scolaire régionale, c'est celle du recensement scolaire annuel dont nous avons déjà parlé. Celui-ci est en quelque sorte un préalable à toute planification scolaire; c'est le moyen le plus sûr de connaître l'opinion des parents quant au type d'enseignement qu'ils désirent pour leurs enfants: catholique, protestant ou non-confessionnel, de langue française ou de langue anglaise. Le recensement permettra d'évaluer la répartition des effectifs scolaires par type d'enseignement, selon le niveau d'étude, pour l'ensemble du territoire de la région. Il est donc important qu'il soit fait sous l'autorité de la commission scolaire régionale, directement par elle ou en collaboration avec les commissions locales, et que la commission régionale centralise les renseignements qu'il fournira.

d) l'enseignement non-confessionnel

292. Parmi les responsabilités pédagogiques qu'il y a lieu de confier immédiatement aux commissions régionales existantes, il faut encore compter celle d'organiser l'enseignement élémentaire et secondaire non-confessionnel ou de s'assurer que les enfants pour qui on n'a pas pu organiser un tel enseignement, faute d'effectifs suffisants, bénéficient dans leur école des exemptions autorisées par la loi. Chaque commission régionale a déjà la responsabilité de l'éducation, au niveau secondaire, de tout enfant non catholique et non protestant; il n'est que normal qu'elle veille à assurer le respect des consciences de ces enfants et de tous ceux pour qui leurs parents préfèrent un enseignement non-confessionnel. En outre, les commissions régionales seront plus en mesure que les commissions scolaires locales de mettre sur pied, lorsque les résultats du recensement scolaire en démontreront la nécessité, des classes ou des écoles non-confessionnelles, tant au niveau élémentaire qu'au niveau secondaire, et d'organiser au besoin le

transport des élèves. Elles devraient alors nommer un directeur de l'enseignement non-confessionnel qui aiderait le directeur général à trouver les moyens les plus rapides et les plus équitables de répondre à la demande des parents qui préfèrent pour leurs enfants un enseignement non-confessionnel. Pour la période de transition, le mode de financement de ces écoles ou de ces classes pourra être le même que celui qui est déjà prévu pour l'enseignement secondaire : chaque commission scolaire locale paiera une part proportionnelle au nombre d'enfants de son territoire qui fréquentent ces classes ou ces écoles.

e) planification de l'équipement scolaire

293. Les comités de planification des commissions régionales devront étendre leur étude à l'ensemble de l'enseignement, incluant l'enseignement élémentaire, l'enseignement aux enfants exceptionnels, l'éducation des adultes. Tout projet d'une nouvelle construction scolaire dans le territoire de la régionale devra désormais lui être soumis et recevoir son approbation. Les règlements du ministère devront être très explicites à ce sujet, afin que la planification de l'équipement scolaire soit désormais faite à la dimension du territoire de la commission régionale et sous son autorité.

f) collaboration entre les commissions scolaires existantes

294. Pendant l'étape de transition, il est nécessaire que les commissaires et les administrateurs des commissions scolaires à direction catholique et des commissions scolaires à direction protestante étudient en commun l'organisation de leurs services scolaires et leur normes de dépenses et collaborent par exemple à la mise sur pied d'écoles pour les enfants exceptionnels ou d'écoles bi-confessionnelles pour de petits groupes d'enfants de langue anglaise, ou à l'organisation du transport scolaire, etc. Les règlements du ministère devront favoriser toutes les formes de collaboration et d'ententes. De plus, les comités régionaux de planification devront désormais être communs; les délégués des groupes catholiques et des groupes protestants s'y retrouveront pour prévoir ensemble les besoins de la région. Si le recensement scolaire révèle qu'un nombre suffisant de parents désirent un enseignement non-confessionnel, quelques membres nouveaux devraient être ajoutés au comité de planification pour représenter ce groupe de parents.

Fonctions du ministère de l'Éducation :

a) revision des cartes scolaires

295. De son côté, le ministère de l'Éducation, en plus de préparer les lois et les règlements que nous venons de proposer, aura deux importantes fonctions à remplir immédiatement pour préparer la mise en place des nouvelles structures. Tout d'abord, la prise en charge par une commission régionale unique de tout l'enseignement élémentaire et secondaire, catholique, protestant, non-confessionnel, de langue française et de langue anglaise, exigera une revision des cartes scolaires actuellement adoptées par le ministère. En effet, les services du ministère ont élaboré successivement deux cartes scolaires, l'une pour la population catholique, l'autre

pour la population protestante. Une revision simultanée de ces cartes s'impose avant de donner une forme définitive aux regroupements scolaires et surtout avant de commencer l'évolution qui conduira à la formation de commissions régionales uniques. Sauf à Montréal, les groupes protestants sont peu nombreux et très dispersés sur le territoire de la province et leurs régions scolaires ne coïncident pas toujours avec les régions scolaires prévues pour les écoles catholiques. Par ailleurs, la clientèle éventuelle des écoles non-confessionnelles ne sera identifiée qu'à l'occasion des recensements scolaires que nous avons recommandés. Il est donc urgent d'entreprendre les études démographiques et sociales nécessaires afin d'élaborer une nouvelle carte scolaire de commissions régionales uniques.

b) aide aux commissions régionales

296. En second lieu, l'accroissement des responsabilités pédagogiques, administratives et financières des commissions scolaires régionales suppose une expansion correspondante de leurs services et de leur budget. Cette expansion doit se faire de façon ordonnée et économique, et une aide efficace apportée aux commissions régionales de la part du ministère de l'Éducation peut hâter les transferts de responsabilités et l'organisation des services régionaux. C'est pourquoi nous recommandons que cette question fasse l'objet d'une étude attentive de la part des services concernés au ministère. Ceux-ci pourraient fournir aux commissions scolaires régionales des suggestions utiles pour la mise en place d'une administration scolaire régionale efficace, organiser, de concert avec les universités, des sessions d'études intensives pour les directeurs généraux, les trésoriers, les directeurs de l'enseignement et pour d'autres catégories d'administrateurs régionaux, encourager la création de cours théoriques et pratiques dans toutes les branches de l'administration scolaire, surtout à l'usage des maîtres ou des directeurs d'école expérimentés. Cette préparation immédiate du personnel qualifié, en vue de l'expansion progressive des services régionaux, est une condition nécessaire de la remise complète des responsabilités scolaires locales à la commission régionale.

Création des comités scolaires

297. La création des comités scolaires nous apparaît aussi comme une mesure qui s'impose à brève échéance. Élus par les parents des enfants qui fréquentent l'école élémentaire et l'école secondaire, ainsi que par les élèves des cours d'éducation des adultes qui pourront se donner dans ces écoles, les comités scolaires pourraient commencer à fonctionner sans attendre que la réforme soit pleinement achevée. Ils pourraient en particulier, surtout là où il n'existe pas d'association des parents, assumer le rôle de conseils consultatifs auprès des commissions scolaires locales et régionales, pour tout ce qui touche au bien-être des élèves et des maîtres, à l'éducation morale et religieuse donnée à l'école, aux activités

para-scolaires, aux loisirs des enfants, des adolescents et même des adultes. Ils pourraient notamment formuler, en collaboration avec le personnel de direction et le personnel enseignant de l'école, les modalités concrètes de la confessionnalité ou de la non-confessionnalité de l'établissement; cet aspect de la vie scolaire devrait leur être confié officiellement, sous l'autorité des Comités confessionnels ou du ministère de l'Éducation, suivant le cas. Les premiers comités scolaires veilleraient en outre à l'information des parents et à leur participation active aux réformes du système scolaire de la province : cette fonction paraît particulièrement importante dans une période d'adaptation comme celle qu'il faudra traverser au cours des prochaines années. C'est pourquoi nous recommandons que le ministère de l'Éducation autorise et même encourage la formation de ces comités scolaires.

Étape finale

298. Une fois réalisées la revision de la carte scolaire, la création des comités scolaires et l'organisation de bons services régionaux, il sera possible de franchir la dernière étape de la réforme des administrations locales en constituant, pour chaque territoire régional revisé, une commission scolaire unique à laquelle seront confiées toutes les responsabilités financières, administratives et pédagogiques des commissions scolaires locales existantes et en procédant à l'élection de ses premiers commissaires. Le personnel administratif des commissions scolaires locales sera reclassé dans les services régionaux communs à toutes les écoles; cette réorganisation aura dû être prévue et planifiée avant la fusion complète des commissions scolaires à direction catholique ou protestante, de façon à protéger le personnel et à prévenir un exode massif des meilleurs éléments vers d'autres activités. Cette étape finale pourra être franchie plus vite dans certaines régions où les étapes préalables seraient déjà réalisées. La loi scolaire devrait le prévoir en permettant la constitution des commissions scolaires uniques à des époques différentes.

Le conseil de développement scolaire : composition provisoire

299. En même temps qu'on affermira et qu'on unifiera la commission scolaire régionale, il faudra prévoir la mise sur pied des conseils de développement scolaire et en poser déjà les bases. En attendant que les membres puissent en être élus de la façon que nous avons proposée dans le chapitre précédent, la composition de ces conseils et l'élection de leurs membres pourraient être adaptées à la situation existante : les commissions scolaires locales et régionales pourraient, par exemple, être appelées à nommer le plus grand nombre des premiers membres, selon des formules variables, et le ministère de l'Éducation à désigner les autres. Ces conseils pourraient se voir attribuer des pouvoirs et des responsabilités financières et administratives de plus en plus importantes.

Fonctions du conseil :

a) analyse et approbation des budgets

300. Le ministère de l'Éducation a récemment annoncé son intention d'effectuer une décentralisation de ses services, en postant dans les diverses régions économiques des fonctionnaires qui pourront étudier et même approuver sur place les budgets des commissions scolaires, dans le cadre de normes générales préalablement définies par le ministre. Cette approbation pourrait être tout de suite prise en charge par le conseil de développement scolaire, les fonctionnaires que le ministère se propose de poster dans les différentes régions servant alors de conseillers ou de spécialistes auprès du conseil en même temps que d'agents de liaison avec le ministère. Cette solution aurait l'avantage de faire étudier et approuver les budgets par un corps public doté d'une autorité suffisante pour uniformiser les rôles d'évaluation et le taux de l'impôt foncier dans un vaste territoire, ce qui préparerait l'uniformisation de l'évaluation et de l'impôt pour l'ensemble de la province, ainsi que nous le proposerons dans un chapitre subséquent. Le conseil pourrait aussi contribuer à uniformiser les traitements du personnel enseignant et du personnel non enseignant dans l'ensemble d'une région économique; l'uniformisation des traitements tend déjà à se réaliser pour le territoire des commissions régionales, de sorte que les écarts d'une municipalité à l'autre s'amenuisent ou même disparaissent. Il est certain qu'on sentira de plus en plus le besoin de poursuivre cette uniformisation et d'éliminer les différences de traitements d'une commission régionale à l'autre. La disparition des écarts entre les revenus d'une commission scolaire à l'autre et entre les traitements des maîtres sera sans doute un facteur qui hâtera considérablement la régionalisation et la prise en charge par les commissions régionales des responsabilités pédagogiques que nous avons proposé de leur confier.

b) planification scolaire à l'échelle de la région économique

301. Lorsque s'opérera le transfert par les commissions scolaires locales de leurs responsabilités pédagogiques et financières à la commission régionale, l'intervention du conseil de développement scolaire pourra devenir plus efficace et on commencera à connaître les fruits de son action. Le conseil devra en effet entreprendre, en collaboration avec les commissions régionales, un inventaire des services scolaires existants dans tout le territoire de la région économique, une analyse du coût de ces services, des différences dans les traitements des maîtres et dans la qualité de l'équipement scolaire et des services auxiliaires. Il jouera un rôle actif pour amener les commissions régionales à direction catholique et les commissions régionales à direction protestante à faire en commun l'étude de leurs services et de leurs dépenses. Les besoins particuliers d'un secteur d'enseignement ou d'une zone dans la région, dus soit à un retard, soit à une avance, soit à des conditions

spécialistes, seront alors mis en lumière. Il deviendra plus facile d'établir des normes de dépenses qui tiennent compte de ces différents facteurs et soient en définitive plus équitables. De la sorte, un véritable plan de développement pourra être conçu et réalisé dans une perspective dynamique de progrès scolaire pour tous, jeunes et adultes, quels que soient leurs conditions sociales ou leur lieu de résidence. Le conseil de développement scolaire devra être, en effet, l'agent principal d'une planification à la grandeur d'une région économique qui viendra compléter les travaux déjà entrepris ou élaborés par les comités de planification de chaque commission régionale. Car on se rendra bientôt compte que le territoire de ces commissions régionales est trop restreint pour permettre une planification scientifique du progrès scolaire qui corresponde aux ressources et aux besoins économiques et qui s'intègre à un programme de développement économique régional. Cette planification ne prouvera son efficacité réelle qu'à la dimension d'une région économique assez vaste pour présenter une structure organique d'ensemble à laquelle s'applique par ailleurs une politique d'investissements industriels et de main-d'œuvre.

c) décentralisation

302. Nous sommes persuadés que l'utilité et même la nécessité du rôle joué par le conseil de développement scolaire dans chaque région paraîtront bientôt assez évidentes pour qu'on lui confie les pouvoirs et responsabilités que nous avons proposé, dans le chapitre précédent, de lui attribuer. Grâce à la distribution des juridictions entre d'une part, les trois niveaux d'administration — comité scolaire, commission régionale, conseil de développement scolaire — et d'autre part, le ministère de l'Éducation, on arrivera ainsi à trouver un juste équilibre entre la régionalisation qui s'impose à cause du morcellement actuel et la décentralisation des tâches administratives qu'assume le ministère de l'Éducation. C'est pourquoi nous recommandons que, tout en veillant à compléter la régionalisation amorcée, le ministère de l'Éducation favorise en même temps la mise sur pied des conseils de développement scolaire partout où il organisera les bureaux inter-régionaux dont il a annoncé la création. Ces bureaux du ministère pourront au départ fournir au conseil le personnel de spécialistes dont il aura besoin, mais leurs fonctions seront progressivement absorbées par le conseil lorsque celui-ci aura recruté son propre personnel administratif. Sans doute peut-on dire que la mise sur pied du conseil dépendra, jusqu'à un certain point, du rythme auquel apparaîtront les commissions régionales dotées des pleins pouvoirs pédagogiques; mais on peut aussi soutenir que la création des conseils de développement scolaire sera une mesure qui accélérera l'intégration des commissions scolaires locales dans les commissions régionales.

II

Application des nouvelles structures scolaires aux régions de Montréal et de Québec

L'administration scolaire des grandes villes

303. L'administration scolaire des grandes villes, dans divers pays, a été l'objet d'une attention toute spéciale et d'entrevues diverses, de la part de notre commission; nous avons tiré profit de nos rencontres, à ce sujet, en particulier à Toronto et Vancouver, à Chicago, Détroit, Los Angeles et Boston, à Édimbourg, Londres, Hambourg, à Genève; nous avons étudié le rapport récent de la Commission royale du Toronto métropolitain, et nous avons pris connaissance des actuels projets de réforme du système scolaire de New-York et de Londres. Ces renseignements et nos propres réflexions nous ont convaincus que, dans une grande ville, on ne peut avoir une administration scolaire efficace et économique sans en partager la responsabilité entre deux échelons de gouvernement : l'un, constitué d'un organisme central, doit être appelé à assurer le bon fonctionnement et le développement du système dans son ensemble, et l'autre, constitué de plusieurs organismes parallèles au niveau des différents secteurs, doit avoir le soin de fournir dans ces secteurs les services scolaires les mieux adaptés aux besoins des élèves. En effet, si un seul organisme est chargé de toute l'administration scolaire d'une grande ville, la décentralisation qu'il est appelé à effectuer dans ses services s'accompagne toujours difficilement d'une délégation suffisante de responsabilités pour donner aux diverses parties du système toute la souplesse dont elles ont besoin pour s'adapter aux conditions qui leur sont propres. Le partage des ressources tend à se faire sur une base proportionnelle qui porte à ignorer souvent la disparité des besoins réels. La division du territoire entre plusieurs organismes complètement indépendants crée une autre série de problèmes: chaque organisme, uniquement préoccupé de sa situation particulière, tend à concurrencer ses voisins sur plusieurs terrains, en particulier le choix des maîtres, ce qui a pour résultat d'entraîner sur le même territoire des inégalités dans les services scolaires. C'est pourquoi il nous apparaît nécessaire de tempérer une formule par l'autre: la décentralisation politique aussi bien qu'administrative permet de donner aux différents secteurs une identité propre et une représentation démocratique particulière et d'assurer que la situation et le progrès de l'enseignement dans chacun de ces secteurs se traduisent dans des relevés statistiques et des rapports financiers distincts et que son orientation puisse faire l'objet de la plus large participation de la part du public; l'organisme central assure de son côté la planification et la coordination du développement scolaire dans toute la région métropolitaine et garantit à chaque quartier, à chaque municipalité ou à chaque secteur d'enseignement un traitement juste et correspondant à ses besoins.

Uniformité des structures

304. C'est en nous plaçant dans cette perspective que nous proposons d'appliquer à Montréal et à Québec les mêmes structures administratives que nous avons définies pour l'ensemble de la province. C'est là sans doute rompre avec une assez longue habitude, mais nous croyons que la différence des structures administratives entre Montréal et Québec d'une part, et le reste de la province d'autre part, n'a peut-être pas toujours été des plus favorables au progrès de l'enseignement. Nous croyons que les services éducatifs doivent, autant que possible, être de même nature et de même qualité partout, si on veut que le système scolaire dans son entier soit dynamique; nous souhaitons que toutes les administrations et toutes les écoles puissent profiter des expériences les unes des autres; et nous pensons que ce soutien et cet enrichissement mutuels, cet échange et cette circulation des idées et des expériences ne peuvent se réaliser pleinement et facilement que dans un système scolaire prévoyant, pour l'ensemble de la province, des structures identiques d'une région à une autre, toutes régies par une seule et même loi générale de l'éducation.

Modalités particulières d'application

305. Cependant, si les structures administratives doivent être les mêmes à Montréal et à Québec que dans le reste de la province, leur mise en application ne peut s'y réaliser de la même façon, principalement parce que le regroupement régional des commissions scolaires locales à direction catholique n'a été qu'amorcé dans l'île de Montréal et n'a pas été fait à Québec. Les commissions scolaires à direction protestante sont déjà regroupées dans des ensembles, mais il n'en est pas de même des commissions scolaires à direction catholique. Le point d'appui qu'on trouve dans le reste de la province, avec des commissions scolaires régionales, n'existe donc pas à Montréal et à Québec, du moins du côté catholique. C'est pourquoi des modalités particulières devront être adoptées, à la fois pour la création de nouvelles commissions régionales et pour la mise sur pied des conseils de développement scolaire. Nous allons donc considérer successivement le cas de l'île de Montréal, puis de la banlieue de l'Île et enfin celui de Québec et de sa banlieue.

Organisation scolaire actuelle :

a) la C.E.C.M.

306. L'administration scolaire la plus considérable, dans l'île de Montréal, et aussi dans la province, est la Commission des écoles catholiques de Montréal. En 1965-1966, elle a sous sa juridiction 83 écoles secondaires et 320 écoles élémentaires, accueillant au total 212,048 élèves — ce qui représente plus d'un cinquième de toute la population de ce groupe d'âge dans la province. Cette commission scolaire comprend une section d'écoles catholiques de langue anglaise, un service d'éducation des adultes, et un service pour les enfants exceptionnels. Le budget annuel de la C.E.C.M. est de plus de $90 millions. La commission se compose de sept commis-

saires, dont quatre sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil — l'un d'entre eux doit être de langue anglaise — et trois sont nommés par l'archevêque de Montréal. Ces commissaires doivent être catholiques romains et citoyens canadiens, et doivent habiter à Montréal et y être contribuables; les commissaires laïcs doivent être pères de famille. La juridiction de la Commission des écoles catholiques de Montréal, qui d'abord ne s'exerçait que sur le territoire de la ville de Montréal, s'est étendue, d'une part, à des municipalités civiles qui ont été annexées à la ville de Montréal, comme Rivière-des-Prairies, d'autre part, à des municipalités restées distinctes de la ville de Montréal, comme Montréal-Nord, Ville Saint-Michel, Côte Saint-Luc, etc., mais dont les commissions scolaires se sont fusionnées avec la Commission des écoles catholiques de Montréal. Les habitants des municipalités restées distinctes ne peuvent être nommés commissaires de la C.E.C.M.

b) les autres commissions scolaires à direction catholique

307. En dehors du territoire qui est sous la juridiction de la Commission des écoles catholiques de Montréal, il y a dans l'île de Montréal 23 autres commissions scolaires à direction catholique totalement indépendantes de la C.E.C.M. La plus petite de ces commissions scolaires ne dessert que 400 élèves; la plus grande, celle de Verdun, compte 11,000 élèves, dont 8,000 au niveau élémentaire et 3,000 au niveau secondaire. Huit de ces 23 commissions scolaires ont moins de 1,500 élèves. Au total elles ont à prendre soin de quelque 60,000 élèves. Comme certaines d'entre elles n'étendent pas leur juridiction au-delà du territoire d'une ou deux paroisses religieuses, on trouve deux commissions scolaires distinctes dans la ville d'Outremont ainsi que dans celle de Lachine, chacune fixant son propre taux d'impôt foncier scolaire dans le territoire d'une même ville. À l'extrémité Est de l'île, quatre commissions scolaires, celles de Pointe-aux-Trembles, Montréal-Est, Anjou et Saint-Léonard se sont regroupées pour former en 1964, la commission régionale Le Royer: c'est la seule commission régionale pour les catholiques dans l'île de Montréal.

c) le B.M.E.P.M.

308. Le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal avait en 1964-1965 la responsabilité scolaire de 63,650 enfants, ce qui représente environ la moitié de tous les élèves des écoles protestantes de la province. Ce Bureau, établi en 1945, succédait alors au Bureau central des écoles protestantes fondé en 1925 pour assurer une meilleure répartition des revenus entre les principales commissions protestantes de l'île de Montréal. Onze commissions scolaires locales subsistent à l'intérieur de l'actuel Bureau métropolitain des écoles protestantes. Le Bureau métropolitain se compose des huit membres de la Commission des écoles protestantes de Montréal — c'est-à-dire de la municipalité de Montréal proprement dite — et d'un nombre égal de représentants des onze autres

commissions scolaires constituantes. Comme ceux de la Commission des écoles catholiques de Montréal, les membres de la Commission des écoles protestantes de Montréal ne sont pas élus, mais nommés. Ils sont huit : quatre d'entre eux sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil et quatre par les membres protestants du Conseil municipal. À la suite d'une crise financière dans certaines des commissions à direction protestante de l'île de Montréal, en 1925, les protestants se virent assurer une plus grande autonomie financière et reconnaître le droit de fixer le taux de l'impôt foncier de leurs ressortissants — droit qui ne fut accordé à la Commission des écoles catholiques de Montréal qu'en 1963, en ce qui concerne les propriétés des catholiques —. Cette loi de 1925 donnait aussi aux protestants le droit de normaliser l'évaluation des propriétés des particuliers et des compagnies sur leur territoire. À la session de 1965, le Bureau métropolitain des écoles protestantes fit porter de 16 à 25 le nombre de ses membres. Cinq de ses membres doivent désormais être de religion hébraïque; cette mesure est destinée à assurer une représentation aux Israélites, dont les enfants — plus de 18,000 — constituent environ un tiers des effectifs des écoles protestantes, et dont les impôts fonciers représentent une part importante des revenus du Bureau métropolitain des écoles protestantes. Il n'y a, dans l'île de Montréal, que trois commissions scolaires protestantes qui restent en dehors du Bureau métropolitain; ce sont celles du West Island, Baie d'Urfé-Senneville et Sainte-Anne de Bellevue. Ces trois commissions scolaires protestantes comptent plus de 10,000 élèves et ont formé la commission régionale de Lakeshore; la population adulte et la population scolaire de cette région augmentent plus rapidement que dans le reste de l'île de Montréal.

Inconvénients du morcellement

309. À l'heure actuelle, il y a en tout 41 commissions scolaires dans l'île de Montréal, ce qui constitue sans aucun doute un nombre trop grand d'organismes administratifs. Les principaux inconvénients qui résultent de ce morcellement, à Montréal comme dans le reste de la province, sont l'inégalité des charges financières imposées aux contribuables et l'inégalité des services scolaires offerts à la population. Pour les catholiques surtout, l'évaluation de la propriété des particuliers et le taux de l'impôt foncier varient d'une commission scolaire à l'autre; des commissions scolaires riches, mais où les élèves sont peu nombreux, avoisinent des commissions scolaires densément peuplées et assez démunies au point de vue financier; les dépenses par élève n'équivalent pas, dans certaines commissions, à la moitié de ce qu'elles sont dans certaines autres; bref, la plupart des commissions scolaires à direction catholique, en dehors du territoire de la C.E.C.M., ou bien n'ont pas les effectifs, ou bien n'ont pas les ressources leur permettant de mettre sur pied ou de financer de bonnes écoles, surtout

au niveau secondaire. En outre, le clivage entre deux administrations tout à fait séparées, l'une catholique et l'autre protestante, et l'absence de communication ont été nuisibles aux uns et aux autres, alors qu'on aurait grandement profité de part et d'autre de constants échanges de vues.

Nécessité d'unité et de coordination

310. Dans d'autres grandes villes du monde, comme à Londres, par exemple, une seule direction scolaire a juridiction sur 420,000 enfants; à Hambourg, ville dont l'étendue est comparable à celle de Montréal, un seul organisme administratif a la responsabilité de 360,000 élèves; New-York a environ un demi-million d'élèves, et Los Angeles presque autant, les écoles dans ces deux villes étant sous une direction unifiée. En 1954, les 27 commissions scolaires de Toronto furent réduites à 11 et placées en partie sous la juridiction d'une commission scolaire métropolitaine, dont les structures et le fonctionnement ont fait récemment l'objet d'une analyse et de propositions de réforme de la part d'une Commission royale d'enquête.(1) L'expérience du Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal et du Bureau central qui l'avait précédé manifeste bien, depuis une quarantaine d'années, qu'il faut réformer en profondeur les structures scolaires de l'île de Montréal pour leur donner plus d'unité et pour assurer une meilleure coordination entre toutes les pièces de cette marquetterie. Il est donc devenu nécessaire d'établir une autorité centrale pour l'ensemble de l'Île, chargée d'assurer la plus grande égalité possible dans les services scolaires et une distribution équitable des charges financières des contribuables dans l'ensemble du territoire de l'Île: tel sera le rôle du conseil de développement scolaire. Mais tout en assurant plus d'unité et d'égalité, il est aussi indispensable de décentraliser certaines responsabilités administratives et pédagogiques: ainsi, la ville de Londres est divisée en 19 districts scolaires, New-York se propose d'établir 7 zones. C'est pourquoi, tout en unifiant l'administration scolaire, nous proposons en même temps de créer dans l'ensemble de l'Île, des commissions scolaires régionales et des comités scolaires dotés des mêmes pouvoirs que ceux que nous avons déjà proposés pour le reste de la province. Une double réforme s'impose donc : procéder à la régionalisation scolaire de toute l'île de Montréal et mettre en place le conseil de développement scolaire.

Conditions et exigences particulières

311. Les structures régionales qui ont été récemment créées dans l'ensemble de la province devront être adaptées pour répondre à certaines conditions propres à Montréal, notamment la densité de la population. Alors que la plupart des commissions régionales de la province desservent une population de 50,000 ou

(1) *Report of the Royal Commission on Metropolitan Toronto*, par M. Carl GOLDENBERG, juin 1965.

60,000 habitants, les commissions régionales de l'île de Montréal devront desservir des populations plus nombreuses, afin d'avoir des effectifs scolaires pouvant justifier l'organisation de services éducatifs complets dans des écoles de plusieurs types — françaises et anglaises, catholiques, protestantes et non-confessionnelles. Pour atteindre cet objectif, il suffit toutefois que la population d'une commission régionale dans l'Ile de Montréal se situe autour de 300,000 personnes, ce qui représente environ 60,000 élèves et quelque 80 écoles à répartir entre les différents types. Enfin, nous avons cru que le nombre des commissions régionales de l'île de Montréal ne devait pas être trop grand; chacune devra, en effet, avoir assez de force et d'autorité et recruter un personnel administratif et pédagogique assez compétent, si on veut éviter qu'elles ne soient finalement toutes dominées et centralisées par le conseil de développement scolaire.

Les commissions régionales proposées

312. L'étude sociale effectuée pour notre commission[2] nous a permis d'analyser les regroupements de population de l'île de Montréal suivant la religion, l'origine ethnique, le niveau de scolarisation, la densité et le niveau d'emploi. C'est en nous inspirant de cette étude et ayant en vue les structures nouvelles à mettre en place que nous recommandons de diviser l'île de Montréal en sept régions scolaires dont les limites pourront être revisées selon les besoins de la population. On trouvera à la fin du volume la carte de ces régions, telles que nous proposons de les former. Voici une brève description du territoire et de la population de chacune d'elles d'après les données du recensement fédéral de 1961 :

1. Une commission régionale dont le territoire est situé dans le centre Sud de l'île de Montréal et comprend une partie de la ville de Montréal et les municipalités de Verdun et de Ville Lasalle. Le périmètre de ce territoire est formé à l'Est par les rues Amherst, Craig et Saint-Denis, au Nord par les rues Sherbrooke, Peel et Sainte-Catherine, les limites de Westmount et la rue Sherbrooke, à l'Ouest, par les limites de Montréal-Ouest, de Saint-Pierre et de Lachine, au Sud par le fleuve Saint-Laurent. Cette commission régionale dessert une population de 287,349 habitants dont 60.8% sont d'origine française et 79.4% sont catholiques.

2. Une commission régionale dont le territoire est situé dans la partie Sud-Est de la ville de Montréal. Le périmètre de ce territoire est formé à l'Est par le boulevard Pie IX, au Nord par les

(2) Cette étude a été préparée par M. l'abbé Norbert LACOSTE, du département de Sociologie de l'Université de Montréal, assisté de M. Gérard MALO et avec la collaboration de M. André CHARBONNEAU et de madame Marthe HÉBERT; M. Marcel SMIT a exécuté les travaux cartographiques.

rues Masson et Iberville et par la voie du Pacifique Canadien, à l'Ouest par les limites d'Outremont, les rues Mont-Royal, du Parc, Sherbrooke, Saint-Denis, Craig et Amherst, et au Sud par le fleuve Saint-Laurent. Cette commission régionale dessert une population de 327,540 habitants, dont 80% sont d'origine française et 90% sont catholiques. Cette population est la plus dense de toute l'Île et la moins scolarisée, 62% de la population adulte n'ayant jamais fréquenté l'école secondaire.

3. Une commission régionale dont le territoire comprend les municipalités d'Outremont, de Mont-Royal, de Westmount, de Montréal-Ouest, de Côte Saint-Luc et de Hampstead et une partie de la ville de Montréal. Le périmètre de ce territoire est formé à l'Est par l'avenue du Parc, la rue Mont-Royal, les limites de la ville de Montréal, la rue Van Horne et encore les limites de la ville de Montréal, au Nord par les limites de la ville de Montréal, de Saint-Laurent et de Notre-Dame-de-Liesse, à l'Ouest par les limites de Saint-Laurent, de Lachine et de Saint-Pierre, au Sud par les limites de Saint-Pierre, de la ville de Montréal, la rue Sherbrooke, les limites de Westmount et les rues Sainte-Catherine, Peel et Sherbrooke. Cette commission régionale dessert une population de 280,120 habitants dont 25.5% sont d'origine française, 33.7% d'origine britannique et 40.8% sont de diverses origines ethniques; 40.4% sont catholiques et 26.8% sont Israélites. C'est la partie de l'Île où l'on trouve le plus grand nombre de personnes ayant terminé des études secondaires.

4. Une commission régionale dont le territoire est situé dans le centre Nord de la ville de Montréal et comprend la municipalité de Saint-Michel. Le périmètre de ce territoire est formé à l'Est par le boulevard Pie IX et les limites de Saint-Léonard et de Montréal-Nord, au Nord par la rivière des Prairies, à l'Ouest par les rues Berthelot et Papineau, les limites de la ville de Montréal, le boulevard Métropolitain, les limites de Mont-Royal et celles d'Outremont, au Sud par la voie du Pacifique Canadien et les rues Iberville et Masson. Cette commission régionale dessert une population de 334,471 habitants dont 70.6% sont d'origine française et 91.1% sont catholiques.

5. Une commission régionale dont le territoire est situé dans le Nord-Est de l'Île et comprend Ville Saint-Laurent, Notre-Dame-de-Liesse, Saraguay et une large section de la ville de Montréal. Le périmètre de ce territoire est formé à l'Est par les limites de Saint-Michel et les rues Papineau et Berthelot, au Nord par la rivière des Prairies, à l'Ouest par les limites de Pierrefonds, de Dollard-des-Ormeaux, de Dorval et de Lachine, au Sud par les limites de Côte Saint-Luc et de Ville Mont-Royal et par le boulevard Métropolitain. Cette commission régionale dessert une population de

140,859 habitants, population peu dense, mais qui s'est accrue de 33% entre 1956 et 1961; 63.9% de cette population est d'origine française et 78.9% est catholique.

6. Une commission régionale dont le territoire est situé dans la partie Est de l'Île et comprend Montréal-Nord, Anjou, Montréal-Est, Saint-Léonard-de-Port-Maurice, Rivière-des-Prairies, Pointe-aux-Trembles et une partie de la ville de Montréal. Le périmètre de ce territoire est formé à l'Est par l'extrémité de l'île de Montréal, au Nord par la rivière des Prairies, à l'Ouest par les limites des villes de Montréal et Saint-Michel et le boulevard Pie IX, et au Sud par le fleuve Saint-Laurent. Cette commission régionale englobera donc l'actuelle commission régionale Le Royer, en étendant son territoire à Montréal-Nord, à Rivière-des-Prairies et à une partie de la ville de Montréal. La nouvelle commission régionale dessert une population de 239,251 habitants dont 79.8% sont d'origine française et 90.3% sont catholiques, population qui s'est accrue de 60% entre 1956 et 1961.

7. Une commission régionale dont le territoire est situé dans la partie Ouest de l'Île et comprend Lachine, Saint-Pierre, Dorval, Kirkland, Pointe-Claire, Beaconsfield, Baie d'Urfé, Sainte-Anne-du-Bout-de-l'Île, Sainte-Anne de Bellevue, Senneville, Pierrefonds, Saint-Raphaël, Sainte-Geneviève, Dollard-des-Ormeaux et Roxboro. Le périmètre de ce territoire est formé à l'Est par les limites de la ville de Montréal, de Montréal-Ouest, de Côte Saint-Luc, de Saint-Laurent et de Saraguay, au Nord par la rivière des Prairies, à l'Ouest par l'extrémité de l'île de Montréal et au Sud par le fleuve Saint-Laurent et les limites de Ville Lasalle. On peut se demander si le territoire de cette commission régionale devra aussi inclure l'île Perrot et l'île Bizard : nous n'avons pu faire une étude assez détaillée pour y répondre. Le même problème peut se poser pour d'autres petites îles entourant celle de Montréal. Cette commission régionale dessert une population de 131,947 habitants dont 39.6% sont d'origine française et 47.8% d'origine britannique et dont 53.6% sont catholiques. C'est une population peu dense, mais qui s'est accrue de 44.1% entre 1956 et 1961.

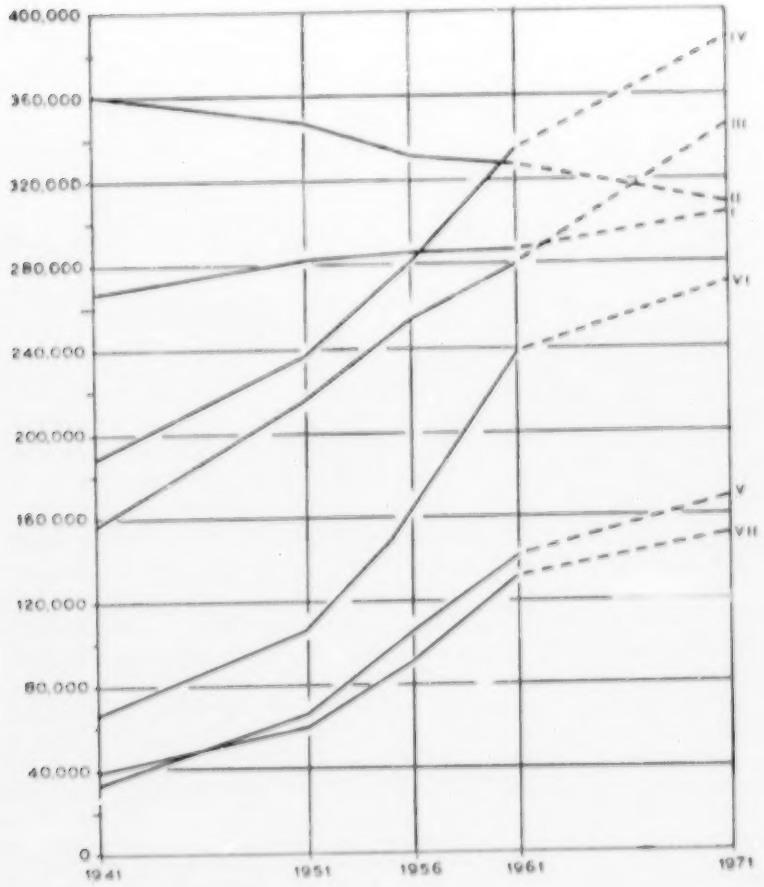
Évolution de la population des sept commissions régionales

313. Le graphique qui suit fait voir l'évolution de la population de chacune des sept commissions régionales proposées, ainsi qu'une évaluation de leur population en 1971. La population de la première commission régionale demeure à peu près stable, tandis que celle de la deuxième marque une régression, l'une et l'autre se stabilisant probablement à environ 300,000 habitants; les troisième et quatrième commissions régionales deviendront rapidement les deux plus considérables et compteront bientôt 400,000 habitants; on peut prévoir que la population des trois autres commissions régionales

continuera de croître, mais à un rythme un peu moins accéléré que dans la dernière décennie.

Graphique A

POPULATION
DES
RÉGIONS SCOLAIRES



Le conseil de développement scolaire :

a) fonctions financières et administratives

314. Bien que nous jugeons urgente la mise en place des sept commissions régionales dans l'île de Montréal, nous savons qu'elle pourra prendre quelque temps à se réaliser, parce qu'elle entraînera des changements de structure qui ne peuvent s'effectuer en un jour. Aussi, comme il est important de donner rapidement une plus grande unité à l'ensemble des commissions scolaires de l'île de

Montréal, nous recommandons, comme première étape dans l'ordre des réalisations, la création immédiate d'un conseil de développement scolaire ayant juridiction sur tout le territoire de l'Île. C'est à ce conseil que seront éventuellement rattachées les sept commissions régionales, quand elles seront créées. Mais le conseil peut déjà remplir, à l'égard des commissions scolaires existantes, les fonctions que nous avons proposé d'attribuer à cet organisme dans le chapitre précédent. Il nous a aussi paru qu'en plus de ces fonctions, il y a lieu, pour plusieurs raisons, d'attribuer immédiatement au conseil de développement scolaire de l'île de Montréal des responsabilités et des pouvoirs plus étendus. Le conseil aura, en effet, juridiction sur un territoire relativement restreint et très densément peuplé, où certaines fonctions peuvent être remplies plus efficacement et de façon mieux coordonnée par le conseil que par les commissions régionales; c'est aussi dans le territoire de l'île de Montréal que l'enseignement sera le plus diversifié selon les options religieuses et selon la langue, ce qui exigera un organisme de coordination plus fort qu'ailleurs; enfin — fait à ne pas négliger — on y trouve déjà deux organismes scolaires puissants, la Commission des écoles catholiques de Montréal et le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal, dont le personnel administratif expérimenté et compétent, une fois réuni, pourra tout de suite constituer les cadres du conseil de développement scolaire. C'est pourquoi nous recommandons que le conseil de développement scolaire de l'île de Montréal ait immédiatement, en plus des pouvoirs que nous avons déjà recommandé d'attribuer à cet organisme, les responsabilités financières et administratives suivantes :

a) recevoir le produit de l'impôt foncier perçu dans toute l'Île;

b) recevoir les subventions gouvernementales auxquelles a droit chacune des commissions scolaires existantes;

c) verser les traitements et les salaires du personnel enseignant et du personnel non enseignant de toutes les commissions scolaires de l'Île;

d) organiser le transport des élèves dans les cas où il est requis;

e) assurer les services auxiliaires nécessaires à la bonne administration des commissions scolaires : services des statistiques, service juridique, bureau d'architectes, etc. Ces fonctions étant confiées au conseil de développement scolaire, la division du territoire de l'île de Montréal en sept commissions régionales n'apparaît plus comme un démantèlement de la C.E.C.M. et du B.M.E.P.M.; ces

deux organismes serviront principalement de base pour la mise sur pied du conseil de développement scolaire.

b) coordination et planification de l'équipement et des ressources scolaires

315. Jusqu'ici, le problème du partage des revenus entre la Commission des écoles catholiques de Montréal et le Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal a été partiellement résolu d'année en année par des lois spéciales; il est devenu urgent qu'il soit enfin étudié sur place, autour d'une même table, d'une façon positive et méthodique. Ce sera une des premières fonctions du conseil de développement scolaire d'établir, en collaboration avec le ministère de l'Éducation, des normes de services et de dépenses qui soient applicables à tout le territoire de l'Île. En outre, le conseil de développement scolaire devra mettre au point un plan de l'équipement scolaire à partir des ressources de l'ensemble de l'Île. Il existe à Montréal, comme dans le reste de la province, des comités régionaux de planification formés sous l'initiative du ministère de l'Éducation il y a deux ans. Il y a, dans l'île de Montréal, cinq comités catholiques du genre et deux protestants, ainsi qu'un comité métropolitain où ils se regroupent; des relations existent entre les comités catholiques et les comités protestants, les uns et les autres échangeant des observateurs. Jusqu'ici ces comités ont travaillé à faire le recensement des effectifs scolaires et le relevé des établissements existants, de leur emplacement et du nombre des élèves qu'ils pourront accueillir; on a commencé à dresser une carte des emplacements à prévoir pour les écoles secondaires polyvalentes qui seront nécessaires. On a là de très précieux éléments de coordination et de planification scolaires pour toute l'étendue du territoire de la métropole. Le conseil de développement scolaire aura donc à sa disposition des rapports, des études et des documents qui lui seront d'un grand secours pour entreprendre son travail; il pourra aussi s'assurer le concours de plusieurs équipes bien au courant d'un grand nombre de problèmes fondamentaux, dans la planification que nécessitera l'organisation des nouvelles commissions régionales. Sur bien des points, le conseil de développement scolaire n'aura qu'à continuer le travail commencé, en répartissant les équipes actuelles selon la nouvelle géographie régionale afin d'utiliser leur expérience et leurs travaux de la façon la plus efficace.

c) participation à la mise en place des nouvelles structures

316. Enfin, durant la période de transition, le conseil de développement scolaire pourra certainement jouer un rôle actif important, en collaboration avec le ministère de l'Éducation et avec les commissions scolaires existantes, dans la mise en place des nouvelles structures que nous avons proposées. L'organisation des sept commisions régionales requerra la coordination des ressources existantes, le recrutement d'un personnel administratif et pédagogique supplémentaire, la mise sur pied de nouvelles administrations, l'éta-

blissement de procédures d'élection, le transfert des pouvoirs des commissions scolaires existantes ; ce sont autant d'étapes à franchir, pour lesquelles le conseil pourra se voir attribuer des responsabilités particulières par le ministère. Il en est de même pour l'élection des premiers comités scolaires pour chaque école ou groupe d'écoles ; cette opération devra être clairement expliquée aux parents et devra se faire avec soin, si l'on veut gagner la collaboration de tous et insuffler à ces nouveaux organismes l'esprit et la mentalité nécessaires. Les comités scolaires sont un élément essentiel des nouvelles structures ; c'est par leurs représentants que tous les parents sont appelés à coopérer avec l'administration et le personnel de l'école, à faire connaître leur opinion sur les divers aspects de l'éducation et en particulier sur les modalités de la confessionnalité ou de la non-confessionnalité de l'école. Nous espérons que toute l'initiative qui s'est jusqu'ici fait jour dans une variété de groupements relatifs à l'école trouvera à s'exercer avec toute l'efficacité voulue dans les fonctions principalement éducatives que nous assignons aux comités scolaires.

Composition du premier conseil de développement scolaire

317. Comme la création du conseil de développement scolaire de l'île de Montréal précédera la mise sur pied des commissions régionales — qui seront par la suite appelées, avec leurs collèges électoraux, à en élire la plus grande partie des membres —, nous croyons que les membres de ce conseil devraient, dans l'intervalle, être élus pour moitié par les commissions scolaires existantes et être nommés pour moitié par le ministre de l'Éducation. Nous proposons que neuf membres soient élus par les commissions scolaires actuelles, catholiques et protestantes, de l'île de Montréal et que neuf autres soient nommés par le ministre de l'Éducation ; les commissions scolaires pourraient élire trois membres protestants et six membres catholiques ; le gouvernement pourrait nommer six membres de langue française et trois de langue anglaise. Ces dix-huit membres auront un mandat de trois ans et choisiront eux-mêmes parmi eux leur président. Par la suite, le conseil sera désigné de la façon que nous avons indiquée pour tous les conseils de développement scolaire : chaque commission régionale y élira un membre et son collège électoral fera de même tandis que deux membres seront nommés par le gouvernement provincial. Pour l'île de Montréal, le conseil comptera quatorze membres élus. Les membres nommés par le gouvernement provincial seront choisis d'après des listes fournies par des groupes sociaux comme les chambres de commerce, les syndicats (FTQ, CSN), les associations d'enseignants (CIC, PAPT), etc.

Organisation immédiate de l'enseignement non-confessionnel

318. La mise sur pied des nouvelles structures que nous venons de décrire ne doit cependant pas retarder l'organisation d'un enseignement non-confessionnel pour l'ensemble de l'île de Montréal. Dans l'avenir, ce sera la responsabilité de chacune des sept com-

missions régionales d'organiser l'enseignement non-confessionnel dans les deux langues. Une solution provisoire doit cependant être adoptée, en attendant la création des commissions régionales, pour que des écoles ou des classes non-confessionnelles, de langue française et de langue anglaise, soient ouvertes dès septembre 1966. Il nous a paru que la solution provisoire la plus réaliste et la plus efficace serait que le ministère de l'Éducation confie à la Commission des écoles catholiques de Montréal le soin de l'enseignement non-confessionnel de langue française et au Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal le soin de l'enseignement non-confessionnel de langue anglaise. La C.E.C.M. et le B.M.E.P.M. portent déjà l'une et l'autre la responsabilité de l'éducation de tous les enfants non catholiques et non protestants, qu'ils ont le devoir d'accueillir indistinctement dans leurs écoles; ils ne feraient que remplir leur fonction dans le respect des consciences, en organisant un enseignement non-confessionnel pour ceux qui le désirent. Il suffirait que la C.E.C.M. et le B.M.E.P.M. nomment immédiatement l'une et l'autre un directeur de l'enseignement non-confessionnel; celui-ci aurait l'avantage de bénéficier, dans l'un et l'autre cas, de tous les services administratifs et pédagogiques dont disposent ces deux organismes. Nous sommes assurés que les deux directeurs de l'enseignement non-confessionnel trouveraient à la C.E.C.M. et au B.M.E.P.M. un climat de collaboration et une attitude positive. Mais si cette solution ne devait pas être acceptée, il ne resterait plus d'autre possibilité que de demander à l'État de créer une commission scolaire neutre, ce qui risquerait cependant d'entraîner d'autres retards dans l'organisation de l'enseignement non-confessionnel et ce qui présenterait en outre l'inconvénient de mettre sur pied une nouvelle administration scolaire au moment où il est devenu évident qu'il faut en réduire le nombre.

La banlieue extérieure à l'île de Montréal

319. Si nous avons proposé de considérer l'île de Montréal comme une région complète, c'est à cause de la densité de la population qui l'habite: le conseil de développement scolaire pour l'île de Montréal desservira à lui seul une population totale de près de deux millions de personnes, soit environ le tiers de la population du Québec. Mais en réalité la région métropolitaine de Montréal déborde autour de l'île, pour inclure de nombreuses municipalités intimement liées à Montréal au point de vue économique et social. Si l'on entreprend de donner à l'administration scolaire de l'île de Montréal l'unité et la coordination que nous venons de proposer, il sera important de le faire aussi en même temps pour la vaste banlieue entourant l'île : le système et les structures scolaires devront correspondre à ceux de l'île de Montréal, la qualité des services éducatifs devra être comparable et les échelles de traitements devront être à peu près les mêmes.

320. C'est pourquoi il nous semble urgent d'établir, dans la banlieue entourant l'île de Montréal, d'autres conseils de développement scolaire, afin d'y coordonner les normes des services et des dépenses entre les commissions scolaires existantes, de planifier l'équipement scolaire et l'emploi des ressources et de participer à la mise sur pied des commissions régionales uniques à partir des commissions scolaires régionales que le ministère de l'Éducation y a déjà créées. Il semble que deux groupements inter-régionaux de ce type seraient possibles dans la banlieue métropolitaine. Le premier de ces deux conseils pourrait étendre sa juridiction à toutes les commissions scolaires situées dans le territoire des commissions régionales à direction catholique suivantes : Le Gardeur, Maisonneuve, Duvernay, Mille-Isles, Deux-Montagnes et Vaudreuil et au territoire de la commission régionale protestante North Island. Ce regroupement représenterait une population de 290,000 personnes. Le deuxième conseil pourrait étendre sa juridiction au territoire des cinq commissions régionales à direction catholique suivantes: Chambly, Lignery, Youville, Salaberry, Honoré-Mercier, et au territoire des commissions régionales à direction protestante: South Shore et Chateauguay-Valley; ce regroupement représenterait une population d'environ 240,000 personnes.

Création de conseils de développement scolaire dans la banlieue de Montréal :

a) les commissions régionales à grouper

321. Dans les cas où on a créé, là où existait déjà une commission scolaire régionale, une seconde commission régionale à direction protestante, on devra modifier les limites territoriales de ces deux commissions régionales, de façon à pouvoir placer toutes les écoles catholiques et protestantes sous la juridiction d'une commission régionale unifiée. Le conseil de développement scolaire, dès qu'il existera, pourra, dans la banlieue de Montréal, s'occuper d'abord de rapprocher les échelles de traitements de celles qui auront cours dans l'île de Montréal. Le conseil pourra aussi demander aux commissions régionales ou locales de mettre sur pied les comités scolaires et le collège électoral régional, afin que la prochaine élection de la commission régionale se fasse selon les procédures prévues par les nouvelles structures. Des études démographiques et un recensement des besoins scolaires devront être entrepris aussitôt que possible dans toute la banlieue montréalaise; le recensement pourrait être organisé par les commissions régionales, comme cela devra se faire annuellement dans le fonctionnement prévu par les nouvelles structures. On devra faire un inventaire de tous les établissements d'enseignement de tous genres situés dans le territoire de chaque commission régionale et prévoir l'emplacement des écoles secondaires polyvalentes à construire; d'ailleurs, les comités régionaux de planification ont entrepris un travail de ce genre dans la banlieue aussi bien que dans la métropole; il ne s'agira bien souvent que de l'utiliser et le poursuivre. Enfin, le conseil devra veiller à

b) fusion de territoires des commissions scolaires existantes

la collaboration qui sera nécessaire entre les commissions régionales pour organiser, s'il y a lieu, l'enseignement non-confessionnel.

Problèmes scolaires de la région de Québec

322. L'agglomération de Québec s'étend, comme celle de Montréal, sur un territoire englobant non seulement la ville de Québec, mais diverses municipalités distinctes comme celles de Sillery, Sainte-Foy, Québec-Ouest, etc. Les affaires et la vie quotidienne se déroulent dans une vaste région où l'on passe sans interruption et sans s'en apercevoir d'une municipalité à une autre. La ville de Québec proprement dite a une grande commission scolaire catholique desservant une population d'environ 175,000 habitants. Il existe une commission scolaire pour le territoire de Québec-Ouest, une autre à Sainte-Foy et une autre pour la ville de Sillery; cette dernière commission scolaire locale est rattachée à celle de Québec pour l'enseignement secondaire public. Sainte-Foy est le centre de la commission régionale de Tilly, desservant environ 75,000 personnes et englobant les commissions scolaires locales de Cap-Rouge, de Saint-Augustin et d'une vingtaine de commissions scolaires locales situées de l'autre côté du fleuve, sur la rive Sud. La ville de Sainte-Foy où se trouve l'école secondaire est située à l'extrémité du territoire de cette commission régionale. Par ailleurs, il y a une commission scolaire protestante englobant tout le territoire de Québec, Sainte-Foy et Sillery. La répartition des responsabilités dans cet ensemble composé d'éléments très divers donne lieu à des inégalités dans les charges et dans les ressources en même temps qu'à certaines disparités dans les services scolaires. Les réformes que nous proposerons pour le financement des commissions scolaires en général auront pour effet d'opérer, dans des cas comme celui-ci, une péréquation des ressources qui équilibrera dans une large mesure les moyens et les charges. Ces mesures financières ne feront toutefois pas à elles seules disparaître les causes de disparité dans les services scolaires, qui résultent d'une absence de coordination entre tous les établissements d'un même territoire. Ainsi le fractionnement des responsabilités rend très difficile la mise en commun de certains services auxiliaires, comme le transport, qui pourraient être ainsi assurés à meilleur compte, ou même la mise à la portée de tous les enfants du territoire de services pédagogiques particuliers, comme les classes pour enfants exceptionnels, qu'une petite unité ne peut pas songer à offrir.

Réaménagement à opérer

323. Un remaniement complet de plusieurs des structures scolaires dont nous avons relevé la présence sur le territoire constitué par la ville de Québec et les municipalités avoisinantes s'imposera évidemment pour permettre l'établissement sur ce territoire de commissions régionales unifiées chargées de tout l'enseignement élémentaire et secondaire. Nous voyons bien la possibilité que la Commission des écoles catholiques de Québec, qui forme déjà une

grande unité administrative, prenne charge, à titre de régionale commune, de toutes les écoles catholiques, protestantes et non-confessionnelles dont le fonctionnement pourrait être nécessaire sur le territoire où s'exerce déjà son autorité. Mais les autres commissions scolaires devraient vraisemblablement former toutes ensemble une seconde régionale commune. À cette occasion, il serait sans doute désirable que Sainte-Foy soit détachée de la commission régionale qu'elle forme avec des municipalités situées de l'autre côté du fleuve sous le nom de commission régionale de Tilly pour constituer avec Sillery (15,000 habitants), Québec-Ouest (10,000 habitants), Cap-Rouge et Saint-Augustin (environ 4,000 habitants en tout), avec lesquelles elle a des liens de continuité plus naturels, le noyau de cette seconde commission régionale. Les autres commissions scolaires formant la régionale de Tilly pourraient prendre pour centre Sainte-Croix de Lotbinière et s'associer quelques-unes des commissions scolaires faisant partie de la commission régionale Louis-Fréchette qui dessert actuellement 80,000 habitants. Mais nous ne formulons ici que des hypothèses. La carte scolaire de Québec et de ses environs devra être établie d'après une étude sociale du même genre que celle que nous avons fait faire pour l'île de Montréal. Il appartiendra au ministère de l'Éducation d'entreprendre sans délai un tel travail.

Création immédiate d'un conseil de développement scolaire

324. Nous croyons qu'à Québec comme à Montréal la création immédiate d'un conseil de développement scolaire est à préconiser. Les études et les remaniements préparatifs à l'établissement des commissions régionales unifiées pourraient être facilités par la création d'un tel conseil. Par ailleurs, sa présence pourrait aider à la coordination et à la normalisation des services et des dépenses pour certaines des commissions scolaires existantes. Nous recommandons donc qu'un tel conseil soit créé sans retard et qu'y soient rattachées toutes les commissions scolaires locales, à direction catholique et à direction protestante, qui exercent leur juridiction sur l'ensemble du territoire formé par les municipalités de Québec, de Québec-Ouest, de Sillery, de Sainte-Foy, de Cap-Rouge et de Saint-Augustin. Les premiers membres de ce conseil pourraient être, pour moitié, élus par les commissions scolaires en question (5 catholiques, 1 protestant) et, pour moitié, nommés par le gouvernement (4 de langue française, 2 de langue anglaise). Les pouvoirs de ce conseil pourraient être les mêmes, au départ, que ceux que nous avons recommandé de donner au conseil de développement scolaire de l'île de Montréal. On pourra, au moment propice, étendre la juridiction du conseil ainsi créé au territoire desservi par les commissions régionales Louis-Fréchette (Lévis), Chauveau (Loretteville), Jean-Talon (Charlesbourg) et Orléans (Côte de Beaupré et île d'Orléans).

Organisation immédiate de l'enseignement non-confessionnel

325. Comme à Montréal, il peut s'avérer nécessaire d'offrir à Québec et dans la banlieue un enseignement non-confessionnel pour septembre 1966. En attendant la mise sur pied de la commission régionale unique, nous recommandons que le ministère de l'Éducation confie la responsabilité d'organiser immédiatement l'enseignement non-confessionnel de langue française à la Commission des écoles catholiques de Québec, et au Protestant School Board of Greater Quebec celle d'organiser l'enseignement non-confessionnel de langue anglaise.

III

Conclusion et recommandations

Conclusion et recommandations

326. Dans le chapitre précédent, nous avions décrit l'ensemble des structures scolaires dont nous recommandons la mise sur pied au cours des prochaines années. Dans ce chapitre-ci, nous avons voulu indiquer certaines des étapes à franchir pour atteindre l'objectif proposé, à partir des administrations locales existantes; nous avons aussi montré comment les nouvelles structures doivent, à notre avis, être appliquées à la situation particulière de la région de Montréal et à celle de la région de Québec. Nous espérons que ces nouvelles structures paraîtront ainsi moins abstraites et peut-être aussi moins surprenantes; on comprendra qu'elles sont en réalité l'aboutissant d'une évolution qui est déjà engagée et qui s'impose de façon presque nécessaire par suite des exigences nouvelles. Les recommandations qui suivent servent donc à compléter celles du chapitre précédent, en posant certains jalons en vue de la réorganisation de l'administration scolaire.

(47) Nous recommandons que la loi scolaire soit amendée immédiatement de façon à rendre obligatoire l'adhésion de toutes les commissions scolaires locales à la commission régionale organisée pour leur territoire.

(48) Nous recommandons que l'on attribue immédiatement aux commissions régionales existantes la responsabilité exclusive de l'éducation élémentaire et secondaire des enfants exceptionnels et de l'éducation des adultes, ainsi que celle des services sociaux, médicaux et psychologiques pour toutes les écoles élémentaires et secondaires de leur territoire.

(49) Nous recommandons que la loi oblige immédiatement la commission régionale à faire dans tout son territoire un recensement annuel des enfants et des adolescents de moins de 18 ans, afin de prévoir les

meilleurs moyens pour répondre au désir des parents quant au type d'enseignement qu'ils souhaitent pour leurs enfants.

(50) Nous recommandons que la commission régionale ait immédiatement la responsabilité d'organiser, lorsqu'il y a lieu, l'enseignement non-confessionnel au niveau élémentaire aussi bien qu'au niveau secondaire, ou de s'assurer que les enfants pour qui on n'a pu organiser un tel enseignement, faute d'effectifs suffisants, bénéficient dans leur école des exemptions autorisées par la loi.

(51) Nous recommandons que, durant la période de transition des prochaines années, les commissions scolaires locales remettent progressivement tous leurs pouvoirs et responsabilités à leur commission régionale, comme les y autorise déjà la loi, et que les commissions régionales s'équipent de façon à accepter d'ici quelques années tous les pouvoirs et responsabilités qui leur seront transférés.

(52) Nous recommandons que tout projet de nouvelle construction scolaire dans le territoire d'une commission régionale soit désormais soumis à cette commission.

(53) Nous recommandons que les commissaires et les administrateurs des commissions scolaires à direction catholique et des commissions scolaires à direction protestante étudient dès à présent, en commun, l'organisation de leurs services scolaires et leurs normes de dépenses, en vue de l'établissement de la commission régionale unique.

(54) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation autorise et encourage la formation des comités scolaires qui serviront de corps consultatifs auprès de leur commission scolaire locale et de la commission régionale pour tout ce qui touche au bien-être des élèves et des maîtres, à l'éducation morale et religieuse donnée à l'école, aux activités para-scolaires, ainsi qu'aux loisirs des enfants, des adolescents et même des adultes.

(55) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation prépare immédiatement, à partir des études démographiques et sociales nécessaires, une nouvelle

carte scolaire des commissions régionales uniques pour l'ensemble du territoire de la province.

(56) Nous recommandons que toutes les commissions scolaires existantes dans l'île de Montréal soient remplacées par sept commissions régionales, chacune ayant juridiction sur tout l'enseignement pré-scolaire, élémentaire et secondaire dispensé dans son territoire, qu'il soit confessionnel ou non-confessionnel, et de langue française ou de langue anglaise.

(57) Nous recommandons qu'un conseil de développement scolaire soit immédiatement créé pour l'île de Montréal et que ce conseil ait en plus des pouvoirs que nous avons déjà recommandé d'attribuer à cet organisme, ceux de recevoir le produit de l'impôt foncier perçu dans toute l'Île et les subventions gouvernementales auxquelles a droit chacune des commissions scolaires, de verser les traitements et les salaires du personnel enseignant et non enseignant de toutes les commissions scolaires de son territoire, d'organiser le transport des élèves dans les cas où il est requis, d'assurer les services auxiliaires nécessaires à la bonne administration des commissions scolaires : services des statistiques, service juridique, bureaux d'architectes, etc.

(58) Nous recommandons qu'un conseil de développement scolaire soit immédiatement créé à Québec, d'abord pour toutes les commissions scolaires situées dans le territoire des municipalités de Québec, Québec-Ouest, Sillery, Sainte-Foy, Cap-Rouge et Saint-Augustin et que sa juridiction soit par la suite étendue au territoire des commissions régionales Louis-Fréchette, Chauveau, Jean-Talon et Orléans.

(59) Nous recommandons de former immédiatement deux conseils de développement scolaire dans la région entourant l'île de Montréal, l'un ayant juridiction sur toutes les commissions scolaires situées dans le territoire des commissions régionales suivantes : Le Gardeur, Maisonneuve, Duvernay, Mille-Isles, Deux-Montagnes et Vaudreuil et la commission protestante North Island, le second conseil étendant sa juridiction au territoire des commissions régionales suivantes : Chambly, Lignery, Youville, Salaberry et Honoré-Mercier et les commis-

sions régionales protestantes South Shore et Châteauguay-Valley.

(60) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation étudie sans délai les modalités de la création d'une commission régionale unique pour la ville de Québec ayant juridiction sur tout l'enseignement pré-scolaire, élémentaire et secondaire dispensé dans son territoire, qu'il soit confessionnel ou non-confessionnel, et de langue française ou de langue anglaise.

(61) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation organise dans la province partout où la chose sera possible, un conseil de développement scolaire qui, avec le concours des services du ministère, reçoive et approuve les budgets des commissions scolaires de son territoire, dans le cadre des normes générales acceptées par le ministère, et entreprenne la planification scolaire à l'échelle de la région économique.

(62) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation confie à la Commission des écoles catholiques de Montréal la responsabilité d'organiser, pour septembre 1966, l'enseignement non-confessionnel de langue française requis dans l'île de Montréal et au Bureau métropolitain des écoles protestantes de Montréal celle d'organiser l'enseignement non-confessionnel de langue anglaise, en attendant que soient constituées les commissions régionales uniques.

(63) Nous recommandons que le ministère de l'Éducation confie à la Commission des écoles catholiques de Québec la responsabilité d'organiser, pour septembre 1966, l'enseignement non-confessionnel de langue française requis à Québec et dans la banlieue de Québec et au Protestant School Board of Greater Quebec celle d'organiser, s'il y a lieu, l'enseignement non-confessionnel de langue anglaise.

CHAPITRE VII

LES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS ET SEMI-PUBLICS

Introduction

327. Jusqu'à tout récemment, on était habitué à considérer séparément, comme deux univers distincts et indépendants l'un de l'autre, le secteur public et le secteur privé. Le premier comprenait tous les établissements administrés par les commissions scolaires ou directement par l'État; le second comprenait toutes les autres institutions, subventionnées ou non, qui occupent au Québec une place importante, surtout aux niveaux secondaire et supérieur. C'est dans une autre perspective qu'on commence maintenant à considérer ces deux secteurs, celle de l'unité du système d'enseignement, donc de la collaboration, de l'intégration et de la coordination qui s'imposent entre ces deux secteurs. Adoptant cette même perspective, qui nous paraît fondamentale, c'est dans la partie de ce Rapport portant sur les exigences d'unité du système scolaire que nous avons cru devoir traiter de la situation des établissements privés, de la surveillance que l'État doit assurer dans le présent contexte et des modalités de subventions qui nous semblent s'imposer.

I

L'enseignement privé au Québec

Variété d'institutions

328. Quand on aborde l'enseignement privé, le premier problème qu'on rencontre est celui d'en bien préciser la nature et l'importance: on est en effet en présence d'environ 1,550 établissements, d'une grande variété. On en trouve d'abord à tous les niveaux de l'enseignement, mais en proportion fort inégale: peu nombreux à l'élémentaire, les établissements privés occupent presque toute la place au niveau supérieur. D'un autre côté, l'enseignement privé, sauf

au niveau supérieur, est beaucoup moins important dans le secteur protestant que dans le secteur catholique français. Certaines des institutions privées sont dirigées par des particuliers, d'autres par des corporations; certaines appartiennent à des communautés religieuses ou à des diocèses, d'autres sont dues à l'initiative de laïcs; bon nombre fonctionnent sans but lucratif, d'autres visent au profit; la plupart ne reçoivent que des étudiants réguliers, d'autres sont spécialement conçues à l'intention d'adultes ou d'étudiants à temps partiel. Il en est qui sont installées dans des édifices spacieux, assez bien pourvus en laboratoires et en bibliothèques; d'autres logent dans des locaux où les règles de l'hygiène et de la sécurité ne trouvent pas toujours leur compte. Enfin, un certain nombre d'établissements privés sont soumis à des contrôles ou à une direction soit de la part de l'État, soit de la part des universités; d'autres sont totalement libres au point de vue pédagogique aussi bien qu'au point de vue administratif. Il est donc important, au début de ce chapitre, de chercher à clarifier la situation de l'enseignement privé, dans la mesure où le permettent les renseignements existants.

Niveau pré-scolaire

329. La description de l'enseignement privé peut se faire suivant les niveaux d'enseignement. Au pré-scolaire, du côté catholique français, on trouvait jusqu'ici presque exclusivement des maternelles privées, dirigées par des communautés religieuses, des groupes de parents ou des particuliers; mais la situation se modifie très rapidement. En effet, en 1961-1962, on comptait 4,570 enfants dans des maternelles privées sur un total de 7,066, soit 65%; en 1962-1963, on en comptait 5,042 sur un total de 10,403, soit un peu moins de 50%. Et il est certain que la proportion est maintenant beaucoup plus faible, à cause du grand effort fait par les commissions scolaires pour ouvrir des classes maternelles. Du côté protestant, les maternelles privées n'accueillaient en 1962-1963 que 17% des enfants qui sont au niveau pré-scolaire, la plupart étant d'ailleurs des jeunes Juifs fréquentant les écoles privées juives. Au total, pour les secteurs catholique et protestant et en ajoutant les enfants sourds-muets de ce niveau, au nombre de 225, les maternelles privées recevaient, en 1962-1963, 37% des enfants de ce niveau. À l'exception des classes maternelles pour les sourds-muets, l'enseignement pré-scolaire privé n'est pas subventionné; les frais de scolarité constituent la source principale de financement.

L'enseignement élémentaire

330. L'enseignement élémentaire est massivement public. En comptant les institutions pour enfants exceptionnels (sourds-muets, aveugles, infirmes), l'enseignement privé reçoit un peu moins de 4% de tous les enfants de la 1ère à la 7e année. Une part importante de l'enseignement privé à ce niveau revient aux écoles juives: on compte en effet à Montréal et dans sa banlieue douze

écoles privées juives accueillant, outre les 1,000 enfants du niveau pré-scolaire, quelque 3,300 enfants à l'élémentaire et environ 400 au secondaire. Ces 4,700 enfants juifs représentent un peu plus de 20% des 22,000 enfants juifs d'âge scolaire dans la région métropolitaine de Montréal. On voit par ailleurs qu'il y a très peu d'enfants protestants fréquentant des écoles élémentaires privées, soit probablement moins de 2,000. Du côté catholique, seulement 3.5% des enfants fréquentent des écoles élémentaires privées : celles-ci sont pour la plupart des écoles spécialisées dans la préparation accélérée aux études classiques ou des pensionnats.

L'enseignement secondaire

331. Dans l'enseignement secondaire, les établissements privés occupent une place beaucoup plus considérable que dans l'enseignement élémentaire. Au total, 17% des étudiants de ce niveau fréquentaient en 1962-1963 divers établissements privés : collèges classiques, instituts familiaux, collèges indépendants, etc. Par suite de l'augmentation très rapide des effectifs à ce niveau, la proportion des élèves dans le secteur privé a tendance à décroître : elle est passée de 18% en 1961-1962, à 17% en 1962-1963. Cet enseignement reçoit cependant quelque 55,000 élèves. En juin 1964, 417 institutions d'enseignement secondaire avaient été reconnues soit par les anciens Comités catholique ou protestant, soit par l'ancien Conseil de l'instruction publique, soit par le ministre de l'Éducation, pour les fins de subvention; de ce nombre, quatorze étaient protestantes et cinq juives, toutes les autres, soit 398, étaient catholiques. C'est surtout dans le secteur catholique, principalement de langue française, que l'enseignement secondaire privé est important; il accueille en effet, 19% des élèves contre 6% pour les protestants et les Juifs. La reconnaissance d'un établissement par le ministre de l'Éducation l'habilite à recevoir des subventions prévues par la « Loi des subventions aux institutions d'enseignement classique et à d'autres écoles » : à savoir, une subvention de base de $2,000 par degré du cours enseigné, et $75 par élève pour les collèges classiques et autres écoles secondaires, $100 par élève inscrite en 10e et 11e années dans les instituts familiaux. En outre, les parents des élèves fréquentant les établissements ainsi reconnus peuvent se faire rembourser par leur commission scolaire les frais de scolarité exigés par l'institution, jusqu'à concurrence de $200 par élève.

L'enseignement technique et des métiers

332. L'enseignement des métiers et la formation technique ou professionnelle, soit du niveau secondaire, c'est-à-dire commençant après la 8e ou la 9e année, soit au-delà, après la 11e année, se donnent en bonne partie dans des établissements privés de diverses natures. En 1962-63, sur 45,240 élèves réguliers du jour inscrits dans ces cours, plus de 55% fréquentaient des institutions privées : collèges commerciaux préparant au travail de bureau; écoles pro-

fessionnelles privées préparant à divers emplois ou métiers (tels que, par exemple, l'électronique, l'électricité, la coiffure, la ferblanterie, etc.); centres d'apprentissage, créés en vertu d'une loi spéciale, la loi de l'aide à l'apprentissage, par des associations d'employeurs et des syndicats ouvriers ou par des comités paritaires conjointement avec le ministère du Travail. On a recensé en 1962-1963, 114 collèges commerciaux, 207 écoles professionnelles privées et 11 centres d'apprentissage. Ces derniers bénéficient de subventions du ministère du Travail; les collèges commerciaux et les écoles professionnelles privées se financent eux-mêmes par les frais de scolarité que paient les étudiants. Les instituts familiaux offrent aussi un enseignement spécialisé au-delà de la 11e année en particulier; ils reçoivent pour ce niveau les mêmes subventions que pour l'enseignement secondaire, mais les parents ne peuvent obtenir de leur commission scolaire, le remboursement des frais de scolarité.

L'enseignement des arts

333. L'enseignement des arts plastiques et rythmiques et de l'art dramatique se fait en partie dans des établissements d'État: écoles des Beaux-Arts, Conservatoires. Mais il existe aussi une quarantaine d'écoles privées, particulièrement en musique, les unes étant affiliées à l'université, les autres étant indépendantes. On trouve un nombre à peu près égal d'étudiants dans les écoles d'État et dans les écoles privées.

L'enseignement pré-universitaire

334. Tout l'enseignement pré-universitaire, dit « collégial », se donne dans des établissements privés, soit les collèges classiques, soit les universités. Les collèges français ou anglais bénéficient, pour ce niveau, des mêmes subventions de base et des mêmes subventions par élève que pour le niveau secondaire; ils reçoivent aussi, par élève, un montant équivalant à la subvention fédérale aux universités canadiennes. Les parents ne peuvent cependant réclamer de leur commission scolaire le remboursement des frais de scolarité pour leurs enfants inscrits à ce niveau. Toutefois, les bourses de l'Aide aux étudiants du ministère de l'Éducation, autrefois attribuées aux seuls étudiants des universités, sont maintenant accessibles aux étudiants des collèges classiques. Mais la bourse pour les étudiants des collèges est limitée à $300 et est remboursable à 40%.

Les écoles normales

335. Pour le secteur catholique, les maîtres de l'enseignement élémentaire et secondaire sont formés dans les écoles normales; celles qui accueillent les jeunes gens sont administrées directement par l'État, tandis que celles qui accueillent les jeunes filles sont toutes privées, étant la propriété de communautés religieuses. Dans l'un et l'autre cas, les étudiants et les étudiantes paient des frais de scolarité dont le montant est déterminé par le ministère de l'Éducation et qui sont très faibles en comparaison de ceux que paient les étudiants des autres établissements privés. La loi des subventions

aux institutions d'enseignement classique et à d'autres écoles prévoit pour les écoles normales privées la même subvention de base de $2,000 par degré et une subvention de $100 par élève au-delà de la 11e année. Un certain nombre d'écoles normales recevaient autrefois des jeunes filles pour la fin du cours secondaire; cette pratique est aujourd'hui abandonnée. Du côté protestant, la formation des futurs maîtres se fait dans les universités McGill et Bishop qui sont aussi des institutions privées, et qui reçoivent par élève, outre les subventions générales, un montant équivalant à la subvention fédérale. Elles reçoivent aussi des subventions d'équilibre budgétaire. Il en est de même des universités françaises, dans la mesure où elles contribuent à la formation des maîtres.

L'enseignement supérieur

336. Les six universités du Québec sont toutes privées; elles sont gérées et dirigées en vertu de chartes particulières attribuant à chacune des pouvoirs étendus. Il faut cependant faire exception pour l'École Polytechnique et l'École des Hautes Études Commerciales, qui ont été toutes deux administrées pendant longtemps directement par l'État et qui sont maintenant gérées par des corporations à caractère public; également, l'administration de l'école de Médecine vétérinaire dépend du ministère de l'Agriculture. Les frais de scolarité payés par les étudiants couvrent environ le quart ou le cinquième du budget des universités, beaucoup plus à Sir George Williams; une part croissante provient des subventions du gouvernement provincial, dont on peut dire qu'elles sont à toute fin pratique des subventions d'équilibre budgétaire.

L'éducation permanente

337. L'enseignement aux adultes, sous ses formes diverses — cours de culture, cours de perfectionnement, cours en vue de diplômes — s'adressait en 1962-1963 à quelque 193,780 personnes, chiffre qui était très probablement inférieur à la réalité. On constate qu'environ la moitié de ces étudiants suivaient des cours dans divers établissements privés : les universités et collèges, les diverses écoles d'art, les écoles professionnelles privées, les centres d'apprentissage, les collèges commerciaux, etc. Depuis cette date, certaines commissions scolaires ont entrepris d'offrir des cours aux adultes, et le ministère de l'Éducation a étendu son programme dans ce domaine. Mais il est certain que le rôle joué auprès des adultes par l'enseignement privé reste important; il le serait plus encore si l'on pouvait y ajouter la contribution des entreprises industrielles. Une partie des frais de l'éducation permanente, surtout pour les cours de langues, est payée par des bourses de l'Aide aux étudiants. Mais dans la majorité des cas, les étudiants doivent payer eux-mêmes des frais de scolarité, qui sont parfois fort élevés.

Les dépenses d'immobilisation

338. Les dépenses d'immobilisation qu'entraîne l'enseignement privé sont défrayées de diverses façons. Ainsi, les constructions universitaires récentes ont toutes été subventionnées dans une très

large mesure par le ministère de l'Éducation, en vertu de la loi du financement des investissements universitaires; une partie a pu aussi être couverte par des subventions du Conseil des Arts du Canada, tandis qu'une autre partie a été financée par des emprunts à la Société centrale d'hypothèques et de logement, emprunts assumés par le gouvernement du Québec. Les constructions récentes des collèges classiques, pour les fins de l'enseignement « collégial », ont pu aussi bénéficier de la même loi, dans une proportion variant d'environ 60% à 90% selon les cas. Certains instituts familiaux ont obtenu, à l'occasion de constructions nouvelles, des subventions gouvernementales variables. Pour le reste, la très grande majorité des institutions privées ont financé elles-mêmes les dépenses d'immobilisation : les communautés religieuses et les autorités diocésaines ont investi des sommes considérables, on a aussi fait appel à des associations d'anciens élèves; des souscriptions ont été faites auprès du public en général, etc. Dans certains cas, les immeubles ont été érigés au prix de très grands sacrifices, soit de la part de communautés religieuses, soit encore de la part des fidèles d'un diocèse. Il y a enfin des établissements privés qui ont vu le jour grâce à la générosité et au dévouement d'un fondateur, qui en conserve la propriété ou qui s'en est désisté en faveur d'une corporation; d'autres, par contre, sont exploités plutôt comme une entreprise d'affaire, au profit d'une personne ou d'un groupe de personnes.

Trois types d'établissements privés

339. La description que nous venons de faire dans les paragraphes précédents, trop sommaire encore pour rendre compte de toute la réalité, suffit toutefois à montrer la diversité et la complexité de l'enseignement privé. C'est dire qu'il est bien difficile de parler de l'enseignement privé de façon générale : la situation varie selon les secteurs et selon les niveaux de l'enseignement; elle a aussi changé rapidement depuis quelques années, en particulier en ce qui concerne la contribution du gouvernement du Québec à l'enseignement secondaire et supérieur privé. On peut dire que, au point de vue du financement, l'on est en présence de trois types principaux d'établissements privés : ceux d'abord qui ne sont aucunement subventionnés, ni pour leurs dépenses de fonctionnement ni pour leurs dépenses d'immobilisation. Ce sont, par exemple, les écoles maternelles et les écoles élémentaires privées, les collèges commerciaux, les écoles professionnelles privées. Les institutions privées subventionnées constituent un second groupe, différent du premier; ce sont celles qui bénéficient de subventions prévues par une loi, comme contribution à leurs dépenses de fonctionnement, telles les écoles secondaires reconnues par le ministre de l'Éducation. Enfin un troisième groupe est composé des institutions qui, en plus de subventions pour fins de fonctionnement prévues par une loi, bénéficient d'importantes subventions pour fins de construction. C'est

assurément le cas des universités; ce l'est aussi de certains collèges classiques et de quelques écoles normales de filles et, dans une moindre mesure, des instituts familiaux. Lorsque des établissements sont aussi largement financés par des fonds publics, il n'est plus possible d'en parler comme d'institutions privées au même titre que celles du premier groupe.

Contribution de l'enseignement privé

340. Par ailleurs, le tour d'horizon que nous venons de faire aide aussi à comprendre que le système scolaire ne peut se passer des établissements privés; ceux-ci occupent une place trop importante notamment dans l'enseignement secondaire, la formation professionnelle, l'éducation permanente, la formation des maîtres, l'enseignement pré-universitaire et supérieur. Sans doute peut-on aisément prévoir qu'avec la croissance rapide des effectifs scolaires et la responsabilité que l'on reconnaît aujourd'hui à l'État d'assurer à tous un enseignement de qualité et correspondant aux aptitudes et intérêts de chacun, l'importance numérique du secteur public ira grandissante. On peut aussi prévoir que le nombre d'établissements privés décroîtra, certains disparaissant ou se regroupant par suite des exigences nouvelles ou de la transformation des structures pédagogiques, d'autres passant sous une administration publique. Il n'en reste pas moins toutefois que l'enseignement privé continuera d'apporter une contribution non négligeable à l'ensemble du système scolaire, soit à cause de la place qu'il y occupe déjà, soit pour les raisons plus générales que nous avons déjà évoquées au chapitre I de ce volume.

Dans un système ordonné et planifié

341. Mais, comme nous l'avons également souligné dans ce même premier chapitre, la contribution de l'enseignement privé à tous les niveaux doit désormais se situer dans le cadre d'un système scolaire cohérent, structuré, organique; elle doit obéir aux règles de la planification du développement scolaire et aux exigences de la coordination de l'enseignement, dont est responsable le ministre de l'Éducation pour le secteur public et le secteur privé. Le système d'enseignement ne peut plus se penser par pièces détachées, par secteurs plus ou moins étanches; nous avons suffisamment plaidé en faveur de l'unité du système, pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir, sinon pour souligner que c'est dans cette perspective d'ensemble que la place et le rôle de l'enseignement privé doivent être envisagés.

Problème de terminologie

342. C'est d'ailleurs pour cette raison que nous avons cru devoir abandonner l'expression « enseignement indépendant » : aucun enseignement ni aucun établissement ne peuvent se dire indépendants d'un plan d'ensemble, ne peuvent réclamer une entière autonomie à l'égard des autres parties du système scolaire et à l'égard de l'autorité qui préside à sa coordination. Parler d'établissements privés, c'est faire plutôt référence à la fois à des sources de finan-

cement et à des modalités administratives, ce qui rend mieux compte de la situation exacte de ce secteur. Sans doute ne s'agit-il que d'une question de sémantique, mais qui n'est pas sans importance pour témoigner d'un esprit, d'une attitude, d'une philosophie. C'est d'ailleurs la même inspiration qui a fait récemment abandonner en France l'expression « enseignement libre » pour désigner l'enseignement catholique privé et opter pour celle d'« enseignement catholique ».

II

Surveillance et contrôle des établissements privés

L'enseignement privé et l'État

313. Toute personne, tout groupe de personnes ou toute corporation qui ouvre un établissement d'enseignement ou offre des cours par correspondance, accepte, de ce fait, une responsabilité sociale. Il n'en est pas de l'éducation comme d'une quelconque entreprise commerciale : on ne peut s'y engager pour son seul bénéfice personnel. L'enseignement est une œuvre d'utilité publique, à laquelle la société tout entière est intéressée. Aussi, ne faut-il pas s'étonner que nous recommandions à l'État d'exercer, au nom de la société, une certaine surveillance et une autorité sur tout établissement privé, qu'il soit subventionné ou non. Le fait de ne recourir à aucune subvention de l'État ou d'autres pouvoirs publics ne fonde nullement le droit à une entière liberté pour un établissement d'enseignement ; ce serait autrement s'inspirer d'une conception bien étriquée des responsabilités de l'État, en ne lui concédant un privilège d'intervention que dans la mesure où il engage le trésor public. Sans doute l'État a-t-il le devoir de contrôler l'emploi des fonds publics, lorsqu'il en confie l'administration à des particuliers ou à des intermédiaires; mais le bien commun et l'ordre public l'obligent à étendre son action bien au-delà de ces responsabilités administratives.

But de l'intervention de l'État

314. En ce qui concerne le secteur privé, l'intervention de l'État a comme but d'assurer la qualité de l'enseignement qui s'y dispense et de protéger les citoyens contre tout abus ou toute forme d'exploitation. Ce sont là les deux raisons principales qui motivent une action de l'État. Une personne qui s'inscrit en toute bonne foi à un établissement d'enseignement doit pouvoir compter sur un enseignement de qualité, conduisant effectivement aux diplômes désirés ou à un type d'emploi. Parce que l'État a permis ou toléré l'ouverture de cette institution, il s'est en quelque sorte porté garant de la qualité de l'enseignement qu'on y donne. Cela suppose donc que l'État puisse, lui-même ou par l'intermédiaire d'un organisme particulier à qui il confie cette tâche, exercer un droit de surveillance et de contrôle. Il est aussi diverses formes d'abus qui peuvent se glisser dans un réseau d'établissements privés; l'État a alors

le devoir de les corriger et, au besoin, d'interdire aux personnes responsables le droit d'enseigner ou de maintenir un établissement d'enseignement.

Pouvoirs du ministre de l'Éducation :

345. C'est au ministre de l'Éducation qu'il revient d'autoriser l'ouverture de tout établissement privé d'enseignement. Il ne suffit pas, comme le demande l'article 14 de la loi de l'instruction publique, de produire une déclaration faisant part au ministre, de la fondation d'une institution nouvelle. Il faudra à l'avenir qu'un permis soit accordé à quiconque ouvre une école privée : toute personne, association de personnes ou corporation devrait être tenue de requérir et d'obtenir un tel permis avant d'ouvrir un établissement nouveau, quel que soit l'enseignement qu'on y dispensera. L'octroi du permis devrait évidemment obéir à certains critères ou certaines normes, dont nous reparlerons dans des paragraphes suivants.

a) accorder un permis d'enseignement

b) assurer l'inspection

346. Pour être, auprès du public, garant de la qualité de l'enseignement qui se donne dans tout établissement privé et pour protéger le public contre tout abus, le ministre de l'Éducation doit également pourvoir à l'inspection régulière. Cette inspection, assurée par des personnes expérimentées, devra porter principalement sur la qualité de l'enseignement, suivant les normes établies. Mais elle devra également considérer certains aspects, notamment les frais de scolarité exigés des étudiants, l'usage qui est fait de l'immeuble et des locaux au point de vue pédagogique, les conditions d'hygiène et de sécurité. L'inspection des établissements privés, assurée par le ministère de l'Éducation, ne doit rien avoir de tracassier; elle devra plutôt être considérée, tant au ministère que dans les institutions privées, comme un service de conseil pédagogique pour le bénéfice de la direction et du personnel enseignant de l'établissement. La réputation des établissements privés s'en affermira, les étudiants s'y inscriront avec plus de confiance, le bien public en sera mieux servi.

c) exiger la fermeture d'un établissement

347. Si le ministre de l'Éducation a le pouvoir d'accorder le permis d'ouvrir une école privée, il doit aussi avoir celui non seulement de refuser un tel permis, mais d'exiger la fermeture de tout établissement qui ne répond pas aux critères fixés ou qui n'a pas su corriger d'importantes lacunes dans un laps de temps raisonnable. Un tel geste ne doit évidemment avoir rien d'arbitraire : il doit être motivé par des raisons précises et sérieuses qui seront communiquées par écrit aux autorités de l'établissement. C'est d'ailleurs pour cette raison que le ministère de l'Éducation devra établir des critères suffisamment précis, connus de tous, qui serviront de règles pour accorder, refuser ou révoquer un permis et pour effectuer l'inspection.

Critères de contrôle :

a) les programmes

348. Les normes d'évaluation et d'inspection du ministère devront porter sur la validité des programmes, les titres du personnel de direction et du personnel enseignant, les immeubles et la réclame. En ce qui a trait aux programmes, on doit s'assurer que ceux-ci mènent effectivement et efficacement aux diplômes auxquels le cours d'études doit préparer; cela suppose que le programme adopté par la direction de l'école corresponde dans ses grandes lignes au programme officiel, établi par le ministère ou tout autre organisme, en vue d'un diplôme donné. Il faudra cependant savoir accorder l'initiative et la liberté nécessaires à chaque école pour qu'elle puisse selon son désir, innover dans un domaine, mener une expérience utile, ouvrir des voies nouvelles; il serait toutefois nécessaire de s'assurer, dans de tels cas, que l'expérience est entreprise et contrôlée par des personnes compétentes, aptes à en mesurer les effets et à juger des résultats. Il sera préférable en général d'éviter qu'une école privée donne elle-même un diplôme qui lui est particulier, comme c'est encore trop souvent le cas : les diplômes et parchemins prendront une valeur réelle si on n'en multiplie pas le nombre et si on empêche que chaque école accorde le sien. Mieux vaut limiter le nombre des diplômes, pour que chacun soit connu des employeurs et du public. S'il faut permettre à certains établissements de donner leur propre diplôme, l'appellation devra en être contrôlée et autorisée par le ministre de l'Education.

b) le personnel

349. Quant au personnel enseignant et dirigeant, il est normal d'exiger de lui qu'il ait des titres comparables à ceux du personnel des établissements publics de même catégorie; on doit s'attendre aussi au même progrès en ce domaine dans les établissements privés que celui qui devra se faire dans le secteur public. Les programmes sont lettre morte sans des maîtres compétents et diplômés; on devra faire les mêmes efforts dans le secteur privé que dans le secteur public pour augmenter la compétence des maîtres en même temps que pour leur assurer des conditions d'efficacité dans leur tâche d'enseignement. Un établissement privé devra aussi offrir aux étudiants un service d'orientation, qui deviendra un rouage essentiel de l'enseignement secondaire et post-secondaire polyvalent, qu'il s'agisse de jeunes ou d'adultes; la direction de l'établissement pourra à cette fin soit organiser elle-même un tel service, si le nombre d'étudiants le justifie, soit faire les ententes nécessaires avec un service d'orientation public ou privé situé à proximité. Si enfin un établissement entreprend des recherches pédagogiques ou se consacre à des fonctions de réhabilitation physique, psychique ou sociale, il est normal qu'il compte parmi son personnel des spécialistes ayant l'expérience ou les titres requis.

c) les immeubles

350. L'immeuble utilisé par un établissement privé, qu'il soit sa propriété ou en location, devra être adapté aux fins pédagogiques de l'institution : locaux suffisants, aménagement de l'édifice satisfaisant aux fins de l'enseignement, équipement matériel et didactique approprié au programme des études. Les conditions d'hygiène et de sécurité ne concernent pas directement la qualité de l'enseignement, mais une inspection assurée par l'État ne peut omettre ces aspects élémentaires que doit respecter toute entreprise qui ouvre ses portes au public.

d) l'admission et la formation des élèves

351. Les conditions d'admission des élèves doivent aussi être clairement établies par la direction d'un établissement privé. Celui-ci, tout comme l'établissement public, ne doit accueillir que des étudiants ayant la préparation nécessaire pour l'enseignement qui y est dispensé. Des procédures régulières d'admission doivent donc être établies et suivies, et tout établissement doit pouvoir en faire la preuve sur demande du ministère. De même, la promotion des élèves d'un degré à un autre doit satisfaire aux normes courantes en vigueur dans l'enseignement public.

e) la réclame

352. Une école privée doit assez souvent recourir à la réclame pour se faire connaître, soit par un annuaire ou des feuillets publicitaires, soit par les moyens de communication de masse. Cette réclame doit éviter toute fausse représentation susceptible de tromper les élèves éventuels ou leurs parents; les cours annoncés, les diplômes auxquels ils préparent, les caractères particuliers attribués à l'établissement doivent rigoureusement correspondre à la réalité. Le ministre de l'Éducation devrait avoir l'autorité nécessaire pour exercer un contrôle en ce domaine et pour imposer aux intéressés, le cas échéant, l'obligation d'apporter les corrections nécessaires.

f) l'administration et les conditions financières

353. Aucune réglementation n'existe présentement quant aux frais de scolarité imposés aux élèves. Une telle situation laisse la porte ouverte à différents abus: non seulement les frais d'inscription et de scolarité peuvent-ils parfois être exagérément élevés, mais on exige aussi dans bien des cas le paiement complet de ces frais au moment de l'admission, sans aucune garantie de remboursement si l'étudiant n'entreprend pas ses études ou abandonne au début des cours. On comprend que l'administration d'un établissement privé ait besoin d'une certaine protection contre la fantaisie ou le manque de persévérance de certains élèves; son efficacité pédagogique en dépend tout autant que sa stabilité financière. Cependant, une réglementation précise s'impose pour protéger à la fois l'institution et l'étudiant : l'élève qui abandonne ses études avant l'expiration d'une période établie devrait pouvoir obtenir un remboursement partiel des frais de scolarité déjà versés. Enfin, au point de vue

administratif, un établissement privé doit pouvoir assurer le ministère de l'Éducation que sa comptabilité est régulièrement apurée par un vérificateur ou un bureau de comptabilité reconnu.

Une loi de l'enseignement privé

354. La réglementation que nous proposons d'établir pour toute école privée ne paraîtra exagérée que si on oublie la fonction de service public qu'elle doit remplir et les obligations qu'elle contracte à l'endroit de la société en entrant dans le champ de l'éducation. Il faudrait d'ailleurs souligner ici que l'idée d'une telle réglementation n'est pas neuve : le Comité d'étude sur l'enseignement technique et professionnel avait recommandé d'établir, pour les écoles professionnelles privées, des normes de saine administration financière mais aussi et surtout de qualité de l'enseignement.[1] Antérieurement à ce rapport, la loi des écoles professionnelles privées prévoyait déjà que le lieutenant-gouverneur en conseil pouvait adopter des règlements établissant les normes sur tous les aspects pédagogiques, administratifs et financiers que nous venons d'énumérer. Cette loi pourrait donc servir de modèle à une loi générale, s'appliquant à tout l'enseignement privé et non seulement à une catégorie d'établissements. Il faudrait n'introduire aucune restriction dans l'application d'une telle loi. Car ce qui a malheureusement rendu à peu près inopérante la loi des écoles professionnelles privées, c'est l'article 16 qui spécifiait que cette loi ne s'appliquait pas aux universités, aux organisations religieuses, aux organisations de bienfaisance et à toute corporation constituée en vertu des dispositions de la loi de l'aide à l'apprentissage, de la loi des clubs de récréation ou de la troisième partie de la loi des compagnies. C'est donc une loi générale et non restrictive que nous recommandons au gouvernement du Québec d'adopter.

Inventaire des établissements privés existants

355. Une autre tâche qui s'impose avec urgence au ministère de l'Éducation est celle de procéder à un inventaire détaillé de tous les établissements d'enseignement privés déjà existants au Québec et d'en dresser un répertoire complet. Ce sera déjà une façon de réaliser une première inspection, soit par visites, soit par questionnaires, en attendant que s'organisent les services nécessaires pour assurer une inspection régulière et pour étendre progressivement à tout le secteur privé l'obligation d'obtenir le permis que nous avons suggéré plus haut.

Exigences minimum

356. Nous avons précisé, dans cette section, les exigences auxquelles doit répondre tout établissement privé, par suite de la responsabilité sociale qu'il porte. Satisfaire à ces exigences nous apparaît du devoir de toute école privée, autant dans son intérêt propre que pour le bénéfice des étudiants qu'elle accueille.

(1) *Rapport du Comité d'étude sur l'enseignement technique et professionnel*, vol. II, page 104.

C'est dans la mesure où les établissements privés peuvent offrir une garantie officielle de la qualité de leur enseignement qu'ils feront reconnaître la valeur et la portée de leur contribution à l'oeuvre collective de l'éducation. Il est essentiel de reconnaître à toute personne, groupe de personnes ou corporation la liberté d'ouvrir et de diriger un établissement privé, compte tenu des exigences de l'ordre public que nous avons définies dans la section précédente : aucune discrimination ne doit exister dans l'application des normes établies ni pour l'obtention du permis. Cependant l'État doit, au nom de l'ordre public et du bien commun dont il est responsable, réglementer et contrôler cette liberté et l'usage qui en est fait.

III

Les subventions aux établissements privés et semi-publics

Réglementation et subventions

357. La réglementation que nous venons de proposer à l'État d'établir pour le contrôle de l'enseignement ne doit en aucune manière être attachée au fait qu'un établissement privé bénéficie de subventions gouvernementales. L'État est appelé à exercer une surveillance sur tous ces établissements non pas en vertu des fonds publics dont il peut les faire bénéficier, mais par suite de la responsabilité qu'il porte en tout ce qui touche l'intérêt public et le bien-être de la population. Aucun lien ne devrait exister entre la réglementation des institutions d'enseignement et les subventions gouvernementales. Ces deux questions doivent être nettement détachées l'une de l'autre et considérées séparément. Par ailleurs, on doit aussi rappeler que le fait de faire fonctionner un établissement privé ne confère pas de soi un droit à des subventions de l'État, soit pour l'établissement lui-même, soit pour les parents qui y inscrivent leurs enfants. Lorsqu'il accorde la permission d'ouvrir une école privée, l'Etat reconnaît une liberté dont jouissent tous les citoyens, mais il ne s'engage pas du même coup à subvenir à une part des dépenses du nouvel établissement.

Notion de service public et évolution présente

358. C'est dans un tout autre contexte que se place le problème de l'octroi de subventions aux institutions privées. L'État, en tant qu'administrateur des fonds publics, peut accepter d'en faire bénéficier des établissements qu'il juge d'utilité publique ou qui remplissent un service public reconnu. Mais ce critère général du service public ne s'applique pas dans l'absolu : il se vérifie par rapport à un contexte donné, dans le cadre d'un milieu, en fonction d'une évolution. Nous avons souligné déjà plusieurs fois le rôle historique joué par les établissements privés, à une époque où on ne demandait pas à l'État d'exercer dans l'enseignement les fonctions et l'autorité dont il est aujourd'hui investi. Dans l'enseignement secondaire et supérieur notamment, l'initiative privée au Qué-

bec a presque complètement remplacé les pouvoirs publics durant plus d'un siècle, accomplissant ainsi un service d'utilité publique évidente. L'évolution en cours, dans la société et dans l'enseignement, vient modifier non la notion de service public, mais son application ou son interprétation. Les institutions privées sont encore appelées à contribuer au progrès de l'enseignement; mais cette contribution se modifie par suite d'objectifs nouveaux, d'exigences jusqu'ici inconnues.

Double objectif: a) un enseignement public complet

359. Le rôle des établissements privés et leur financement se situent présentement au Québec dans un contexte nouveau, où deux objectifs principaux s'imposent en même temps au système scolaire. Le premier est le développement d'un enseignement public s'étendant à tous les niveaux. La description donnée au début de ce chapitre permet de mieux comprendre les lacunes de l'enseignement public : le pré-scolaire était jusqu'à tout récemment encore presque exclusivement privé; dans l'enseignement secondaire public, la section classique a été introduite tardivement, ayant longtemps été du seul ressort des collèges classiques; l'enseignement technique et professionnel public doit faire des pas de géant pour rattraper les retards accumulés; l'enseignement pré-universitaire et universitaire est encore presque totalement privé. Considérée comme normale, et même heureuse, il y a quelque temps à peine, cette situation apparaît maintenant à plusieurs comme un anachronisme; elle est interprétée comme une négligence de la part de l'État. L'État lui-même, ou par l'intermédiaire de corps publics mandatés par lui, se voit engagé toujours plus avant dans l'organisation d'un système d'enseignement public complet accessible à tous.

b) la réforme pédagogique

360. En même temps que se développe le secteur public, l'enseignement est entré, ici comme ailleurs, dans une période de réforme de structure et de réforme pédagogique. Les conceptions traditionnelles des méthodes d'enseignement, des niveaux d'études, des sections parallèles, de l'organisation des écoles et des classes sont remises en question; on expérimente, on explore de nouvelles voies, on est à la recherche d'une nouvelle pédagogie mieux adaptée au monde contemporain. On dirait qu'il n'y a plus rien de stable et de ferme dans le monde de l'enseignement; les idées évoluent rapidement, les nombres forcent à modifier les cadres et les habitudes, le retour des adultes exige des adaptations de programme et de méthodes. Mais ce qui se dégage de ces mouvements indique avec netteté qu'on s'oriente dans le sens d'un enseignement plus actif à tous les niveaux, de programmes plus diversifiés en même temps que d'un système scolaire mieux unifié.

Planification et coordination

361. La réalisation de ce double objectif impose un effort de réflexion collective, qui s'exprime principalement par la recherche

d'une planification rationnelle et méthodique du développement scolaire, pour toute la province et pour chaque région, et par des efforts de coordination en vue d'un système scolaire plus organique et plus harmonieux. On accepte de moins en moins de voir le développement scolaire obéir à l'empirisme du moment; on voudrait plutôt qu'il suive les règles d'un plan d'ensemble, à la manière d'une ville que l'on transformerait suivant les projets tracés par un urbaniste. Ainsi s'explique l'effort concerté de planification régionale qui s'est fait dans tout le territoire du Québec, symbole et expression d'un désir ou d'un besoin d'ordre, de réforme réfléchie, de structures nouvelles plus harmonieuses.

La redéfinition nécessaire de l'enseignement privé

362. Tel est le contexte nouveau où se situe maintenant l'enseignement privé, telle est l'évolution dans laquelle il est engagé avec tout le système. Aussi, n'est-il guère audacieux d'affirmer qu'il ne pourra plus être dans l'avenir ce qu'il a été dans le passé et ce qu'il est encore présentement; ce serait le desservir que de le lier à des formes anciennes qui, si elles ont fait leur preuve dans le passé, n'en sont pas pour autant indéfiniment valables. En particulier, le secteur privé ne peut pas rester en marge de ce mouvement, sans risquer d'être peu à peu laissé pour compte; il ne peut refuser d'entrer dans les règles de la planification et de la coordination; il cherche déjà à se redéfinir selon des lignes de pensée et d'action nouvelles, dans l'esprit de prospective qui anime présentement tout le système scolaire.

Participation d'établissements privés à un plan d'ensemble

363. Ces dimensions nouvelles, susceptibles d'affecter profondément l'avenir de l'enseignement privé, ont d'ailleurs été comprises. Nous avons fait état, dans le premier chapitre, du rapprochement qui s'est opéré entre l'enseignement public et l'enseignement privé en plusieurs pays; nous avons déjà mentionné la participation des établissements privés aux travaux des divers comités de planification régionale. Dans le secteur public et dans le secteur privé, on comprend l'impérieuse nécessité d'une action commune, concertée et ordonnée : à un moment où les dépenses de l'enseignement vont être très considérables, on sait qu'on devra développer un système d'enseignement public, de la maternelle à l'université, sans se priver pour autant de l'apport du secteur privé; l'enseignement privé, de son côté, accepte de continuer à remplir une fonction sociale comme par le passé, mais dans un cadre et selon des modalités qui changeront.

Institutions privées et semi-publiques

364. C'est aussi en nous plaçant dans cette perspective que, pour ce qui concerne les subventions, nous distinguons nettement deux types d'institutions: les institutions semi-publiques et les institutions privées subventionnées. Les institutions semi-publiques sont toutes celles qui passeront une entente avec le ministère de

l'Éducation ou avec une commission scolaire régionale, un conseil de développement scolaire ou la corporation d'un institut, entente précisant, après approbation par le ministre de l'Éducation, la contribution de l'institution au programme d'études commun et les modalités de cette participation. Il n'est plus alors possible de les considérer comme des institutions privées, c'est pourquoi nous nous proposons de les appeler établissements semi-publics, pour les distinguer des établissements privés. Quant aux établissements privés subventionnés, ce sont ceux qui ne passeront pas de telles ententes, mais qui seront reconnus, suivant certaines normes, par le ministre de l'Éducation aux fins des subventions. La contribution de l'État au financement de ces deux types d'établissements ne peut être la même.

Diversité des ententes possibles

365. La participation des établissements semi-publics à un plan scolaire, régional, inter-régional ou provincial, peut prendre des formes variées, selon leur nature, la ville et la région où ils se situent, les autres établissements qui les entourent, etc. Il n'est assurément pas possible de proposer un modèle général, valable pour tout le Québec et pour tous les types d'enseignement et d'établissements; un tel modèle serait alors dangereusement rigide et en définitive inefficace. Même pour un type particulier d'établissements, par exemple les collèges classiques, les instituts familiaux, les écoles professionnelles, on ne peut pas non plus proposer un seul et unique projet de participation à un plan d'ensemble. C'est à la lumière d'une analyse de la situation et des besoins de chaque région que se dégageront la place et le rôle de telle ou telle institution, sa contribution éventuelle à un programme d'études aussi complet que possible pour les jeunes et les adultes. D'où la nécessité de régionaliser les centres de décision, grâce à une décentralisation par rapport à l'État provincial et à un regroupement d'unités locales. L'État doit laisser à chaque commission scolaire régionale, conseil de développement scolaire ou corporation d'institut et aux établissements semi-publics une large initiative pour répondre efficacement aux besoins particuliers de l'enseignement. La participation des établissements eux-mêmes à ce travail d'inventaire, de prospective et de mise en commun constitue la première étape, le point de départ de la coopération souhaitée.

Nécessité d'une politique générale

366. Nous proposons cependant que toute entente passée avec un établissement privé soit sanctionnée par le ministre de l'Éducation. Sans vouloir chercher l'uniformité, à cause de la diversité des situations dont nous venons de parler, nous croyons qu'il sera toutefois essentiel que certaines normes communes soient observées d'une région à l'autre et que certains objectifs fondamentaux soient préservés. C'est là en particulier que l'État doit assurer une forme de contrôle, qui résultera d'une politique générale appliquée à l'en-

semble des établissements qui prendront le caractère semi-public que nous proposons. L'arbitraire ou le favoritisme, tant de la part de l'État que de la part des autres pouvoirs publics, commission scolaire, conseil de développement scolaire ou institut, seront évités dans la mesure où cette politique générale sera définie assez clairement, où les objectifs en seront publiquement établis et connus de tous. Voici quelles sont, à notre avis, les idées principales qui devraient inspirer cette politique.

Grandes lignes de cette politique :

a) exigences de la réforme pédagogique

367. Aux niveaux secondaire et pré-universitaire et professionnel, les établissements privés occupent une place prépondérante dans certains secteurs d'enseignement : section classique, enseignement technique et commercial, cours ménager et familial, enseignement des arts. Le développement des institutions privées a suivi le modèle d'un système caractérisé par le cloisonnement des sections à ce niveau. Par contre la réforme pédagogique en cours est fondée sur la notion d'un programme d'études qui fait éclater les cloisons entre les sections, en vue d'un cours plus souple, plus diversifié. Il est essentiel que la politique de subventions aux institutions semi-publiques ne vienne pas contrecarrer cette réforme et ne serve pas au maintien ou au renforcement du cloisonnement actuel: elle doit au contraire aller dans le sens de la réforme, en s'inspirant du même esprit et des mêmes objectifs. Faire des ententes qui aillent à l'encontre de la polyvalence du secondaire et de l'institut, équivaudrait à saper à la base la réforme entreprise. On a longtemps parlé au Québec d'enseignement actif sans jamais le réaliser en pratique; on pourra de même parler beaucoup de polyvalence tout en conservant en pratique les sections parallèles. Il ne suffira pas de confier à une école commerciale ou de métiers la préparation technique et professionnelle, à un collège classique ou à la section classique publique l'enseignement des humanités, à l'école secondaire l'enseignement scientifique, pour dire qu'on a réalisé la polyvalence; c'est un programme nouveau qu'il faut penser et un réaménagement de l'équipement scolaire qui s'impose, dans une conception renouvelée du secondaire et du post-secondaire. Tel devra être, sans équivoque possible, le premier objectif de toute entente avec les établissements semi-publics.

b) invitation à tous les types d'établissements privés

368. Toute institution privée qui participe à la mise en place d'un programme polyvalent à ces deux niveaux doit être subventionnée à titre d'établissement semi-public, c'est-à-dire d'établissement d'utilité publique reconnue. Il ne faut pas songer ici qu'à certains types d'établissements, tels les collèges classiques ou les instituts familiaux: toutes les institutions privées existantes peuvent être invitées à entrer dans le plan d'ensemble, qu'il s'agisse des collèges commerciaux, des écoles professionnelles privées, des diverses écoles d'art, des autres écoles secondaires indépendantes.

Peut-être n'a-t-on pas assez cherché à proposer à tous de se joindre à l'entreprise collective de coordination et de réforme. On ne devra mettre de côté aucun établissement privé valable ou groupe d'établissements privés, qui accepte de passer une entente avec le ministère ou une administration scolaire publique, commission scolaire régionale, conseil de développement scolaire ou corporation d'un institut: aucune possibilité ne doit être écartée a priori, lorsqu'elle se situe d'emblée dans la perspective de l'évolution pédagogique et de l'accessibilité de l'enseignement pour tous.

c) **subventions de fonctionnement**

369. L'établissement semi-public, engagé par entente, suivant une modalité ou l'autre, dans un plan scolaire régional, inter-régional ou provincial reconnu, a droit d'être traité financièrement sur le même pied qu'un établissement public. Une institution qui se charge d'à peu près les mêmes obligations que le secteur public, a droit à un traitement équivalent. C'est pourquoi nous recommandons que les ententes passées entre, d'une part, les corps publics suivants: commission scolaire régionale, conseil de développement scolaire, corporation d'institut, ou ministère de l'Éducation et d'autre part, un établissement privé actuel qui peut contribuer partiellement à l'enseignement polyvalent secondaire ou pré-universitaire et professionnel, spécifient que cet établissement reçoive du corps public intéressé une subvention couvrant ses dépenses de fonctionnement. Le montant de cette subvention sera incorporé au budget que la commission scolaire, le conseil de développement scolaire ou l'institut présentera pour approbation au ministère de l'Éducation; ce montant sera calculé en suivant les normes établies par le ministère pour des dépenses analogues dans le secteur public, qu'il s'agisse du traitement du personnel enseignant et non enseignant, des services pédagogiques, des dépenses d'administration ou de tout autre frais. En recevant les subventions gouvernementales, la commission scolaire, le conseil de développement scolaire ou la corporation de l'institut les partagera avec les établissements semi-publics, au prorata de la contribution de chacun.

d) **application de normes uniformes pour l'octroi des subventions**

370. L'établissement semi-public qui reçoit d'un corps public des subventions correspondant aux dépenses autorisées dans le secteur public, doit en retour accepter des normes d'admission analogues à celles des établissements publics avec lesquels il collabore. Cela signifie en pratique qu'il doit accueillir tous les élèves qui se présentent pour y recevoir l'enseignement qu'il dispense, pourvu que ces élèves remplissent les conditions fixées dans l'entente et résident dans un territoire déterminé conjointement. L'établissement semi-public ne peut pas imposer à ces élèves des frais de scolarité supplémentaires; il doit respecter les mêmes règles de gratuité que le secteur public. Le même principe vaut pour le traitement et les

conditions d'emploi du personnel de direction, du personnel enseignant : les normes prévues par le ministère pour les subventions aux corps publics doivent s'appliquer également aux établissements semi-publics. Agir autrement équivaudrait pour l'État à se concurrencer lui-même avec ses propres fonds et à dévaloriser l'enseignement public.

c) subventions de construction

371. Les subventions accordées par l'État pour aider au financement d'établissements privés ou semi-publics, posent un problème particulier puisqu'elles affectent la propriété même de l'immeuble. Un édifice construit entièrement à même les fonds publics ne peut pas appartenir en propre à un groupe particulier; l'État ne peut lui en faire don puisque cet immeuble est en quelque sorte une propriété de la collectivité. La situation est alors la même que si la propriété de l'immeuble était mise au nom de l'État, qui en délègue l'administration et le soin à un groupe particulier. C'est dans cette perspective que devra être élaborée une politique précise d'octroi de subventions de construction aux établissements semi-publics. Ceux-ci, dans le cadre des ententes que nous avons proposées, pourront requérir des immeubles supplémentaires pour faire face aux nécessités de leur participation à un plan scolaire régional ou inter-régional. Deux cas différents peuvent alors se présenter. L'immeuble peut être entièrement construit soit par une subvention globale de l'État, soit grâce à un emprunt contracté par la commission scolaire régionale, le conseil de développement scolaire ou la corporation de l'institut. Rien n'empêche alors qu'on en confie l'administration et le soin à un établissement ou à un groupe d'établissements semi-publics, qui en assument la gestion au nom et sous la surveillance de l'État ou d'un corps public. Dans le cas d'un établissement semi-public qui contribue pour une part aux dépenses de construction, la propriété de l'immeuble est alors partagée entre la direction de cet établissement et l'État ou le corps public qui a contribué pour le reste. Il faudrait alors prévoir une formule de remboursement de la subvention reçue, pour le cas où la direction de l'établissement décide, après consultation avec le ministère, de changer la destination de l'édifice, de le vendre ou de se retirer des ententes conclues avec un corps public régional ou inter-régional. Le montant à rembourser par l'établissement serait calculé en tenant compte de la dévaluation de l'immeuble au cours des années où il a servi et les paiements de remboursement pourraient s'étaler sur plusieurs années, au besoin. Enfin, au moment où des fonds publics très considérables devront être engagés pour la mise sur pied des nouveaux établissements qui seront requis, nous croyons que l'État doit adopter comme règle de ne pas accorder de subvention pour aider à la construction de nouvelles institutions privées ou semi-publiques.

f) statut juridique et règles administratives

372. Pour tout établissement semi-public admissible aux subventions gouvernementales, il est encore nécessaire d'établir deux autres conditions qui nous paraissent essentielles. La première porte sur son statut juridique : un tel établissement ne peut être la propriété d'un individu ou être administré par une corporation religieuse avec ses autres biens. Il lui faut une existence juridique autonome, c'est-à-dire qu'il doit être constitué en société distincte, administrée par une corporation autonome. En second lieu, ce même établissement doit aussi observer certaines règles concernant son administration. Ses états financiers doivent être rendus publics régulièrement, comme nous l'exigerons plus loin de toute commission scolaire ou corporation d'institut. Enfin, l'établissement observera en général les normes d'administration et de comptabilité établies par le ministère pour la présentation des budgets.

Les institutions privées :

a) subventions partielles de fonctionnement

373. On doit prévoir que des institutions privées préfèrent rester en dehors du système d'ententes que nous proposons pour les établissements semi-publics. Par exemple, certaines de ces institutions, telles des écoles secondaires ou professionnelles appartenant à un particulier, ou des établissements dispensant un enseignement spécialisé ou d'un caractère particulier, voudront continuer dans la ligne qu'elles se sont tracée et préféreront garder leur caractère privé. Ces institutions ne peuvent être subventionnées dans la même mesure que celles qui passent des ententes avec les organismes de l'enseignement public : un régime particulier doit donc être prévu pour ce type d'institutions. Nous recommandons d'abord que la décentralisation du régime des subventions, que nous avons proposée pour les établissements semi-publics, soit aussi appliquée, autant que possible, aux institutions privées subventionnées. En d'autres termes, l'État ne devrait pas habituellement accorder lui-même de subvention directement aux établissements privés. C'est plutôt par l'intermédiaire de la commission scolaire régionale ou du conseil de développement scolaire que la contribution des fonds publics devrait parvenir aux établissements privés, ou peut-être aux parents des élèves qui les fréquentent. Nous recommandons aussi que la loi prévoie, pour les établissements privés reconnus par le ministre de l'Éducation, une subvention variable équivalant toujours à la même proportion de leurs dépenses de fonctionnement. Ce montant variable pourrait rester équivalent au pourcentage des dépenses de fonctionnement qui sont actuellement assumées par les commissions scolaires et par le gouvernement, au moyen des subventions fixées par la loi.

b) normes pour la reconnaissance de ces institutions

374. La seconde modification à apporter concerne la reconnaissance des institutions privées qui pourront bénéficier de ce régime de subventions aux parents. Jusqu'ici, cette reconnaissance a été accordée, d'abord par les Comités catholique et protestant du

Conseil de l'instruction publique puis par le ministère de l'Éducation, sans que des normes bien précises soient établies à cette fin. Il est certain qu'il faudra à l'avenir déterminer avec plus de soin les conditions auxquelles doivent répondre les institutions privées qui demandent cette reconnaissance. À tout le moins, la réglementation que nous avons proposée au début de ce chapitre devrait leur être appliquée. Mais le ministère devrait sans doute exiger davantage, en particulier en ce qui touche à leur programme d'étude : adopter le principe de la polyvalence pour l'enseignement secondaire et pré-universitaire et professionnel du secteur public, et subventionner en même temps un établissement privé totalement libre de toute exigence en ce domaine, pourrait mettre en danger la réforme pédagogique déjà engagée. Leur budget devrait également être soumis au ministère pour le calcul des subventions qui leur seront accordées, selon les normes de dépenses fixées par le ministère.

L'enseignement pré-scolaire et élémentaire

375. Les recommandations que nous venons de faire valent pour l'enseignement secondaire et pour l'enseignement pré-universitaire et professionnel. Quant à l'enseignement pré-scolaire et élémentaire, il ne bénéficie pas présentement de subventions de la part de l'État : il est généralement soutenu par les frais de scolarité versés par les parents. Il ne paraît pas exister de raison impérieuse pour inviter le ministère de l'Éducation à généraliser les subventions à ce niveau d'étude, au moment où progressent rapidement les classes maternelles publiques et où d'autres tâches sont prioritaires. Les institutions spécialisées pour l'éducation des enfants handicapés physiquement, des enfants présentant des troubles caractériels ou des déficients mentaux doivent constituer une exception à cette règle, étant donné la fonction essentielle qu'elles remplissent pour la collectivité. Il faudrait aussi réserver au ministre de l'Éducation le soin de subventionner un établissement privé ayant un caractère expérimental jugé utile par des spécialistes. Si l'on veut en particulier favoriser un enseignement actif authentique à ce niveau, certaines écoles-pilotes ayant déjà une expérience suffisante, devront continuer à servir de laboratoires, de centres de formation ou d'observation pour des stagiaires ou des maîtres. Enfin, si des commissions scolaires jugent préférable d'utiliser les services des internats existants, plutôt que de créer eux-mêmes des hôtelleries ou des internats pour leurs élèves du cours élémentaire qui doivent être pensionnaires, — soit à cause de la distance qui les sépare de l'école, soit à cause de circonstances propres à la famille ou à l'enfant — elles pourront, sur recommandation du service social scolaire, payer en tout ou en partie les frais de scolarité de ces enfants dans un internat privé.

L'enseignement supérieur

376. L'enseignement supérieur ne peut plus être considéré comme exclusivement privé; par les modalités déjà établies de son financement, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour celles d'immobilisation, par suite aussi du service public qu'il est appelé à rendre, l'enseignement supérieur doit être désormais considéré comme étant semi-public ou public. Suivant les recommandations que nous avons déjà présentées dans notre deuxième volume et ce que nous dirons plus loin au sujet de son financement, l'enseignement supérieur ne peut plus se concevoir et se développer sans une planification qui englobe toutes les institutions universitaires, existantes et futures. Nous traiterons en détail, dans un chapitre subséquent, des modalités de financement par l'Etat des institutions d'enseignement supérieur.

Conclusion et recommandations

377. Nous avons cherché dans ce chapitre à déterminer le rôle que les établissements privés ou semi-publics joueront dans l'évolution du système scolaire et dans les réformes qui s'accomplissent ou se préparent. Le système scolaire du Québec ne peut se passer aujourd'hui de la contribution du secteur privé; mais il ne peut non plus évoluer de façon satisfaisante et rapide sans une participation active d'au moins une large partie du secteur privé à une planification générale et régionale. C'est dans cette perspective que nous soumettons les recommandations qui suivent.

(64) Nous recommandons qu'une loi de l'enseignement privé soit adoptée, conférant au ministre de l'Éducation les pouvoirs de surveillance, de contrôle et de réglementation nécessaires pour assurer la qualité de l'enseignement dispensé dans tout établissement privé qu'il soit subventionné ou non par l'État ou par les corps publics, à l'exception de l'enseignement supérieur.

(65) Nous recommandons que la réglementation de l'enseignement privé concerne les titres du personnel enseignant, la validité du programme d'études, les normes d'admission et de promotion des élèves, les diplômes, les immeubles et l'équipement, le paiement des frais de scolarité et la réclame.

(66) Nous recommandons qu'aucun établissement privé ne puisse ouvrir ses portes et fonctionner sans avoir obtenu au préalable un permis que le ministre de l'Éducation accordera ou refusera sans discrimination suivant les normes établies et qui sera sujet à révocation dans les mêmes conditions.

(67) **Nous recommandons que le ministère assure l'inspection de tous les établissements privés, dans le but non seulement de garantir l'observance des normes établies mais aussi de conseiller et d'aider la direction et le personnel enseignant en vue d'une amélioration constante de la qualité de l'enseignement dispensé dans tous ces établissements.**

(68) **Nous recommandons que le critère pour l'octroi de subventions aux établissements privés ou semi-publics soit celui de l'utilité publique ou du service public dans le cadre de la planification scolaire provinciale ou régionale.**

(69) **Nous recommandons qu'au niveau secondaire et au niveau de l'institut, soit établie une politique rationnelle de subventions aux institutions privées ou semi-publiques, inspirée par les exigences de la réforme pédagogique.**

(70) **Nous recommandons qu'au niveau secondaire et au niveau de l'institut, les établissements semi-publics puissent bénéficier, suivant leur contribution au plan scolaire régional ou provincial de subventions allant jusqu'à couvrir 100% de leur budget de fonctionnement établi selon les normes et critères utilisés pour l'enseignement public.**

(71) **Nous recommandons qu'au niveau secondaire et au niveau de l'institut, les établissements privés, reconnus par le ministre de l'Education, puissent bénéficier d'une subvention partielle couvrant d'une année à l'autre la même proportion de leur budget de fonctionnement établi selon les normes et critères utilisés pour l'enseignement public.**

(72) **Nous recommandons qu'au niveau secondaire et au niveau de l'institut, les établissements semi-publics puissent recevoir pour tout agrandissement de leurs immeubles nécessaire à leur participation à un plan scolaire régional, inter-régional ou provincial, des subventions d'immobilisation dans la même proportion que leurs subventions de fonctionnement, sauf à s'engager à en rembourser une partie s'ils changent un jour la destination de ces immeubles.**

(73) **Nous recommandons qu'au niveau pré-scolaire et élémentaire, des subventions à des établissements**

privés ne soient accordées que très rarement, dans le cas d'écoles pour l'enfance exceptionnelle et d'écoles-pilotes servant de laboratoires de recherche ou de centres de formation.

(74) Nous recommandons que chaque établissement semi-public soit constitué en une société distincte à but non lucratif, qu'il observe la même règle de gratuité scolaire pour les élèves et la même échelle de traitements pour le personnel enseignant et non enseignant que le secteur public, que son budget soit soumis à l'approbation du ministre de l'Éducation et ses comptes rendus publics.

SUITE ET FIN

DE CETTE TROISIÈME PARTIE

DANS LE

CINQUIÈME VOLUME

INDEX DES TABLEAUX

I. Répartition de la population au Québec, selon l'origine ethnique, en 1961 95

II. Concentration à Montréal de la population d'origine autre que française 96

III. Effectifs des classes maternelles publiques, catholiques et protestantes 97

IV. Effectifs des classes élémentaires et secondaires du secteur public de 1950-1951 à 1964-1965 98

V. Répartition des élèves selon leur origine ethnique dans les écoles françaises et anglaises de la Commission des écoles catholiques de Montréal, 1962-1963 113

VI. Nombre de commissions scolaires au Québec, de 1948-1949 à 1964-1965 147

VII. Distribution des corporations scolaires par nombre d'élèves, 1961-1962 à 1964-1965 155

Graphique

A — Population des régions scolaires 200

TABLE DES MATIÈRES

Tome III

L'ADMINISTRATION DE L'ENSEIGNEMENT

Pages

Composition de la Commission V

Personnel de la Commission VI

Lettre de présentation à son Excellence le Lieutenant-gouverneur en Conseil VII

Avant-propos IX

A — DIVERSITÉ RELIGIEUSE, CULTURELLE, ET UNITÉ DE L'ADMINISTRATION

CHAPITRE I

Pour une politique générale de l'éducation 3

1. Introduction.

I. *Rétrospective* 4

2. Utilité d'une rétrospective – 3. A. Première partie du Rapport: a) l'éducation dans la société industrielle; 4. b) l'éducation dans la société démocratique; 5. c) triple fin du système d'enseignement; 6. d) responsabilité générale de l'État. 7. B. Deuxième partie du Rapport: a) pluralisme de la culture; 8. b) démocratisation du système scolaire; 9. c) enseignement centré sur l'étudiant; 10. d) respect de l'intelligence; 11. e) développer l'homme social.

II. *L'éducation pour l'individu et la société* 10

12. La meilleure éducation pour tous. 13. Obstacles à la réalisation de cet idéal. 14. Un droit reconnu. 15. Modifications à opérer. 16. Nécessité d'une ferme reconnaissance du droit à l'éducation. 17. Droit de tous à l'éducation: a) exigence de l'égalité; 18. b) exigence de la participation démocratique; 19. c) exigence de la liberté; 20. d) exigence de la dignité humaine; 21. e) exigence du progrès économique; 22. f) exigence d'unité sociale et culturelle. 23. L'éducation, tâche collective. 24. Responsabilité de l'État. 25. Responsabilité des autres agents.

III. *Le financement de l'éducation* 17

26. L'éducation, entreprise nationale. 27. L'enseignement élémentaire et secondaire, service public d'intérêt général. 28. Mode de financement particulier à cet enseignement. 29. Flexibilité à donner au régime des subventions. 30. Nécessité d'un plan d'ensemble pour le budget de l'enseignement. 31. Part du budget de l'enseignement dans le budget provincial. 32. Enseignement et progrès économique. 33. Importance des effectifs à scolariser chez les jeunes et chez les adultes. 34. Importance des dépenses à engager.

IV. *L'administration scolaire* 23

35. Nécessité d'organismes distincts du pouvoir central. 36. Caractère relatif de cette nécessité. 37. Raisons d'être d'un corps constitué à l'échelon local: a) son intégration au milieu; 38. b) son caractère démocratique; 39. c) lien avec le pouvoir central; 40. d) influence sur la qualité de l'enseignement. 41. Maintien et transformation des administrations locales. 42. Exigences nouvelles: a) dans l'enseignement; 43. b) pour l'égalité dans l'éducation; 44. c) pour l'égalité de l'effort fiscal. 45. Nouvelle conception de la décentralisation. 46. Fonctions de l'administration locale. 47. Transformations des structures.

V. *La confessionnalité scolaire* 30

48. Point de vue de notre commission. 49. Position du problème. 50. Principes généraux: a) la neutralité de l'État : i. sa nature; 51. ii. reconnaissance de ce principe; 52. b) la liberté religieuse; 53. c) l'acceptation d'options différentes: i. en général; 54. ii. dans l'enseignement; 55. d) limites imposées à l'État touchant la confessionnalité: i. enseignement public et liberté de conscience; 56. ii. pour éviter la confusion des autorités; 57. iii. en vue de la meilleure éducation possible. 58. Reconnaissance juridique de la liberté des consciences. 59. Situation nouvelle au Québec. 60. Droit à l'enseignement non-confessionnel. 61. Conséquences pour l'école confessionnelle. 62. La confessionnalité scolaire, réalité variée. 63. Deux cas extrêmes: a) la confessionnalité stricte; 64. b) la confessionnalité large. 65. Difficulté d'une définition générale de la confessionnalité scolaire. 66. Assouplissement de la confessionnalité: a) selon les conditions locales; 67. b) selon les niveaux de l'enseignement. 68. Double condition de succès: a) respect et compréhension; 69. b) responsabilité des parents.

VI. *Le secteur privé de l'enseignement* 42

70. L'évolution en cours: a) rapprochement des secteurs public et privé; 71. b) aide financière et pédagogique et réglementation. 72. La liberté de l'enseignement. 73. L'apport des établissements et des groupes privés. 74. Nécessité d'une politique définie. 75. Grandes lignes de cette politique: a) préparer un plan d'ensemble; 76. b) appliquer la réforme pédagogique; 77. c) exiger de tous des garanties de qualité et de stabilité; 78. d) participer au financement. — 79. i. critère de service public; 80. ii. critère de qualité. 81. Une nouvelle conception de l'enseignement privé.

PREMIÈRE PARTIE

LA DIVERSITÉ DANS LE SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT

CHAPITRE II

Confessionnalité et non-confessionnalité 53

82. Introduction.

I. *Situation présente de la confessionnalité scolaire au Québec* 54

83. Double distinction: a) secteur public et secteur privé; 84. b) enseignement et administration. 85. Évolution de la législation : a) les lois de 1845 et 1846: i. la commission scolaire; 86. ii. l'école des commissaires; 87. iii. la dissidence; 88. b) la loi de l'Amérique du Nord britannique; 89. c) la loi de 1869; 90. d) la loi créant le ministère de l'Éducation et le Conseil supérieur de l'éducation. 91. Situation présente: a) Montréal et Québec; 92. b) les dissidents; 93. c) corporations scolaires à caractères confessionnels; 94. d) les corporations de commissaires non-confessionnelles; 95. e) les écoles administrées par les commissions scolaires; 96. f) les commissions scolaires centrales et régionales; 97. g) les écoles d'État; 98. h) les établissements privés.

II. *Position du problème et solution proposée* 62

99. Enseignement public exclusivement confessionnel. 100. Société pluraliste et exigences de l'enseignement. 101. Quatre solutions: a) école publique neutre exclusive; 102. b) école publique unique: i. avec le même enseignement religieux pour tous; 103. ii. avec un enseignement religieux diversifié; 104. c) enseignement confessionnel privé subventionné; 105. d) enseignement public confessionnel et non-confessionnel. 106. Rejet des deux premières solutions. 107. Rejet de la troisième solution. 108. Quatrième solution, respect de la diversité des options: a) enseignement confessionnel; 109. b) enseignement non-confessionnel; 110. c) exemption de l'enseignement religieux; 111. d) divers enseignements religieux.

III. *Aménagement et réalisation concrète de la solution proposée* 69

112. Acceptation de la diversité religieuse. 113. Diversité dans les écoles. 114. Danger de multiplier les secteurs confessionnels. 115. Diversité de l'enseignement et unité administrative. 116. Les directions pédagogiques. 117. Le choix des maîtres. 118. Les parents. 119. Le recensement annuel.

IV. *L'enseignement non-confessionnel* 73

120. Nature de la non-confessionnalité. 121. Dans l'école non-confessionnelle: a) l'enseignement religieux; 122. b) l'enseignement moral. 123. L'enseignement non-confessionnel: a) de langue française; 124. b) de langue anglaise. 125. Organisation de l'enseignement non-confessionnel: a) les effectifs scolaires; 126. b) la direction pédagogique; 127. c) la direction de l'établissement et le personnel enseignant; 128. d) les parents.

V. *L'enseignement confessionnel* 78

129. Nature de l'établissement confessionnel. 130. L'enseignement confessionnel: a) en général; 131. b) au Québec: i. catholique; 132. ii. protestant. 133. Distinction entre l'enseignement confessionnel et certaines réalités. 134. Organisation de l'enseignement confessionnel: a) la direction pédagogique; 135. b) le personnel enseignant; 136. c) le rôle des parents; 137. d) le service de pastorale; 138. e) les Comités confessionnels: i. reconnaissance des établissements confessionnels; 139. ii. qualification religieuse et morale des maîtres; 140. iii. surveillance de l'enseignement général.

VI. *Situations de pluralisme* 85

141. Adaptations nécessaires à des situations de pluralisme – 142. a) à l'école élémentaire; 143. b) à l'école secondaire; 144. c) écoles bi-confessionnelles. 145. Les instituts. 146. Les universités.

VII *Conclusion et recommandations* 89

147. Conclusion et recommandations.

CHAPITRE III

La diversité culturelle dans le domaine scolaire et l'avenir du Québec 93

148. Introduction.

I. *Écoles françaises et écoles anglaises dans le système scolaire du Québec* 94

149. L'enseignement public donné dans les deux langues officielles du Canada. 150. Origine de cette dualité scolaire. 151. Langue et confessionnalité. 152. Répartition de la population du Québec selon l'origine ethnique. 153. Concentration dans la région de Montréal: a) de la population du Québec et de l'activité économique; 154. b) de la population d'origine non française. 155. Disparité des effectifs de langue française et de langue anglaise: a) au pré-scolaire; 156. b) au secondaire. 157. Éléments d'explication de ces disparités: a)

circonstances historiques et sociales; 158. b) utilisation des structures administratives de l'enseignement public; 159. c) conception des structures pédagogiques chez les anglophones. 160. Statut des écoles publiques anglaises au Québec. 161. Reconnaissance de deux secteurs linguistiques seulement. 162. Comité pédagogique selon la langue. 163. Possibilité d'enrichissement réciproque.

II. *Ampleur et urgence des problèmes de l'enseignement public de langue française au Québec* 102

164. Les Canadiens d'expression française. 165. L'éducation, pierre d'assise de l'avenir du Québec. 166. Principaux objectifs: a) scolarisation au niveau secondaire; 167. b) enseignement préparant à la vie; 168. c) ouvrir l'enseignement supérieur: i. par des structures plus continues, plus démocratiques; 169. ii. par l'expansion des universités, la formation du personnel enseignant, le développement de la recherche; 170. d) hausser la qualification des maîtres; 171. e) développer l'éducation des adultes; 172. f) développer, à tous les niveaux, le sens des responsabilités sociales; 173. g) améliorer la situation du français: i. rôle de l'État; 174. ii. rôle de l'enseignement. 175. Responsabilité du comité des écoles françaises. 176. Responsabilité de la collectivité de langue française.

III. *Les problèmes de l'enseignement de langue anglaise* 108

177. La population de langue anglaise du Québec. 178. Le système d'enseignement protestant. 179. Sauvegarder l'intérêt pour la culture anglaise. 180. Réformes pédagogiques nécessaires. 181. L'enseignement technique et professionnel. 182. L'éducation des adultes. 183. Rapport entre les secteurs anglais et français.

IV. *Les groupes ethniques minoritaires dans le système scolaire* 112

184. Groupes ethniques d'origine ni française ni britannique. 185. Origine de cette tendance et évolution: a) chez les protestants; 186. b) chez les catholiques. 187. Éléments d'explication et de solution: a) facteurs sociologiques; 188. b) facteurs politiques; 189. c) facteurs psychologiques; 190. d) facteurs scolaires: i. disparités actuelles; 191. ii. la différence dans le degré de pluralisme. 192. Autres éléments de solution, sur le plan scolaire: a) regroupement scolaire des minorités considérables; 193. b) améliorer l'enseignement de l'anglais; 194. c) avoir une attitude accueillante envers ces nouveaux citoyens; 195. d) distinguer entre culture canadienne-française et origine ethnique; 196. e) agir par la persuasion et non par la coercition; 197. f) responsabilités du comité des écoles françaises dans ces questions.

V. *Conclusion et recommandations* 119

198. Conclusion et recommandations.

CHAPITRE IV

L'éducation des Indiens et des Esquimaux 121

199. Introduction.

I. *L'éducation des Indiens* 122

200. Les Indiens du Québec. 201. Organisation et administration. 202. L'éducation des Indiens: a) juridiction; 203. b) réseau d'écoles indiennes; 204. c) programmes d'études; 205. d) religion et langue; 206. e) direction pédagogique; 207. f) ententes avec les commissions scolaires; 208. g) coût de l'éducation des Indiens. 209. Problèmes particuliers: a) la scolarisation accrue; 210. b) corriger les manuels d'histoire du Canada; 211. c) représentation des parents; 212. d) langue et religion; 213. e) préparation des maîtres; 214. f) éducation des adultes; 215. g) rôle du ministère de l'Éducation. 216. Enseignement et politique culturelle globale. 217. Conclusion.

II. *L'éducation des Esquimaux* 131

218. Les Esquimaux: a) situation générale; 219. b) juridiction fédérale et provinciale. 200. Problèmes particuliers de l'enseignement: a) rôle de la Direction générale du Nouveau-Québec; 221. b) l'enseignement élémentaire; 222. c) l'enseignement secondaire et professionnel; 223. d) recrutement et formation des maîtres; 224. e) éducation des adultes; 225. f) participation des parents. 226. L'éducation des Esquimaux dans une politique culturelle globale.

III. *Conclusion et recommandations* 135

227. Conclusion et recommandations.

DEUXIÈME PARTIE

L'UNITÉ DE L'ADMINISTRATION

CHAPITRE V

Les administrations scolaires locales 141

228. Introduction. 229. Plan du chapitre.

I. *Évolution des administrations scolaires locales* 142

230. Limites de cet exposé. 231. Les commissions scolaires dans la société du 19e siècle: a) isolement et stabilité des communautés locales; 232. b) financement local et organisation démocratique; 233. c) décentralisation administrative et pédagogique. 234. Défauts du système: a) insuffisance des ressources; 235. b) obligation trop limitée; 236. c) morcellement des administrations locales. 237. Efforts d'adaptation: a) création des structures supérieures; 238. b) regroupement des écoles et des commissions scolaires: i. secteur protestant; 239. ii. secteur catholique; 240. iii. réduction du nombre des commissions scolaires; 241. c) régionalisation de l'enseignement secondaire — 242. i. procédure de régionalisation et élections; 243. ii. financement de la commission scolaire régionale; 244. iii. fonction pédagogique de la commission régionale. 245. Le rôle des commissions scolaires et le rôle de l'État.

II. *Objectifs principaux et solutions d'ensemble* 151

246. Objectifs principaux et administrations locales. 247. La réforme nécessaire: la commission scolaire unique aux dimensions d'une commission régionale. 248. Raisons en faveur de la commission scolaire unique: a) organiser un enseignement de bonne qualité; 249. b) offrir à chacun le meilleur enseignement possible; 250. c) respecter le pluralisme religieux: i. grâce à la diversité des enseignements; 251. ii. grâce au caractère civil de la commission scolaire unique; 252. d) assurer la dualité linguistique; 253. e) profiter des avantages pédagogiques du pluralisme pour le progrès de l'enseignement. 254. Trois conditions: a) faire participer les parents: i. à l'orientation de l'école par le comité scolaire; 255. ii. à l'élection de la commission régionale; 256. b) organiser tous les types d'enseignement requis, avec leurs directions pédagogiques; 257. c) accorder une représentation des minorités parmi les commissaires. 258. Avantages administratifs de la commission régionale unique: a) unifier la perception de l'impôt foncier; 259. b) sauvegarder la décentralisation dans l'administration scolaire; 260. c) associer les corps publics scolaires aux devoirs et aux responsabilités de l'État. 261. Nécessité d'un troisième niveau d'administration: le conseil de développement scolaire. 262. Avantages du conseil de développement scolaire: a) assurer le progrès de l'enseignement suivant les besoins et les ressources de chaque région; 263. b) assurer un progrès scolaire équilibré dans tout le territoire de chaque région économique; 264. c) permettre la normalisation régionale du financement. 265. Composition du conseil de développement scolaire.

III. *Constitution et fonctions des nouvelles administrations scolaires locales* 166

266. Un partage clair des responsabilités. 267. Les comités scolaires: a) composition et élection; 268. b) fonctions: i. auprès de l'école; 269. ii. auprès de la commission régionale; 270. iii. sur le plan provincial. 271. Les commissions scolaires régionales: a) constitution et composition; 272. b) responsabilités et fonctions propres: i. enseignement; 273. ii. équipement scolaire; 274. iii. financement; 275. iv. administration; 276. d) le directeur général et les autres membres de la direction. 277. La commission régionale et les loisirs. 278. Le conseil de développement scolaire: a) composition; 279. b) fonctions; 280. c) fonctions exercées conjointement avec les commissions régionales; 281. d) le personnel: i. le directeur général; 282. ii. le personnel de direction. 283. Les structures proposées et le problème constitutionnel.

IV. *Conclusion et recommandations* 177

284. Conclusion et recommandations.

CHAPITRE VI

Étapes des réformes de l'administration scolaire 183

285. Introduction. 286. Distinction entre Montréal et Québec et le reste de la province.

I. *Mise en place des nouvelles administrations scolaires* 184

287. Deux démarches à entreprendre. 288. Transformations des commissions scolaires régionales – 289. a) adhésion obligatoire des commissions scolaires locales; 290. b) transfert progressif des pouvoirs et responsabilités; 291. c) le recensement scolaire annuel; 292. d) l'enseignement non-confessionnel; 293. e) planification de l'équipement scolaire; 294. f) collaboration entre les commissions scolaires existantes. 295. Fonctions du ministère de l'Éducation: a) revision des cartes scolaires; 296. b) aide aux commissions régionales. 297. Création des comités scolaires. 298. Étape finale. 299. Le conseil de développement scolaire: composition provisoire. 300. Fonctions du conseil: a) analyse et approbation des budgets; 301. b) planification scolaire à l'échelle de la région économique; 302. c) décentralisation.

II. *Application des nouvelles structures scolaires aux régions de Montréal et de Québec* 192

303. L'administration scolaire des grandes villes. 304. Uniformité des structures. 305. Modalités particulières d'application. 306. Organisation scolaire actuelle: a) la C.E.C.M.; 307. b) les autres commissions scolaires à direction catholique; 308. c) le B.M.E.P.M. 309. Inconvénients du morcellement. 310. Nécessité d'unité et de coordination. 311. Conditions et exigences particulières. 312. Les commissions régionales proposées. 313. Évolution de la population des sept commissions régionales. 314. Le conseil de développement scolaire: a) fonctions financières et administratives; 315. b) coordination et planification de l'équipement et des ressources scolaires; 316. c) participation à la mise en place des nouvelles structures. 317. Composition du premier conseil de développement scolaire. 318. Organisation immédiate de l'enseignement non-confessionnel. 319. La banlieue extérieure à l'île de Montréal. 320. Création de conseils de développement scolaire dans la banlieue de Montréal : a) les commissions régionales à grouper; 321. b) fusion de territoires des commissions scolaires existantes. 322. Problèmes scolaires de la région de Québec. 323. Réaménagement à opérer. 324. Création immédiate d'un conseil de développement scolaire. 325. Organisation immédiate de l'enseignement non-confessionnel.

III. *Conclusion et recommandations* 208

326. Conclusion et recommandations.

CHAPITRE VII

Les établissements privés et semi-publics 213

327. Introduction.

I. *L'enseignement privé au Québec* 213

328. Variété d'institutions. 329. Niveau pré-scolaire. 330. L'enseignement élémentaire. 331. L'enseignement secondaire. 332. L'enseignement technique et des métiers. 333. L'enseignement des arts. 334. L'enseignement pré-universitaire. 335. Les écoles normales. 336. L'enseignement supérieur. 337. Éducation permanente. 338. Les dépenses d'immobilisation. 339. Trois types d'établissements privés. 340. Contribution de l'enseignement privé. 341. Dans un système ordonné et planifié. 342. Problème de terminologie.

II. *Surveillance et contrôle des établissements privés* 220

343. L'enseignement privé et l'État. 344. But de l'intervention de l'État. 345. Pouvoirs du ministre de l'Éducation: a) accorder un permis d'enseignement; 346. b) assurer l'inspection; 347. c) exiger la fermeture d'un établissement. 348. Critères de contrôle: a) les programmes; 349. b) le personnel; 350. c) les immeubles; 351. d) l'admission et la formation des élèves; 352. e) la réclame. 353. L'administration et les conditions financières. 354. Une loi de l'enseignement privé. 355. Inventaire des établissements privés existants. 356. Exigences minimum.

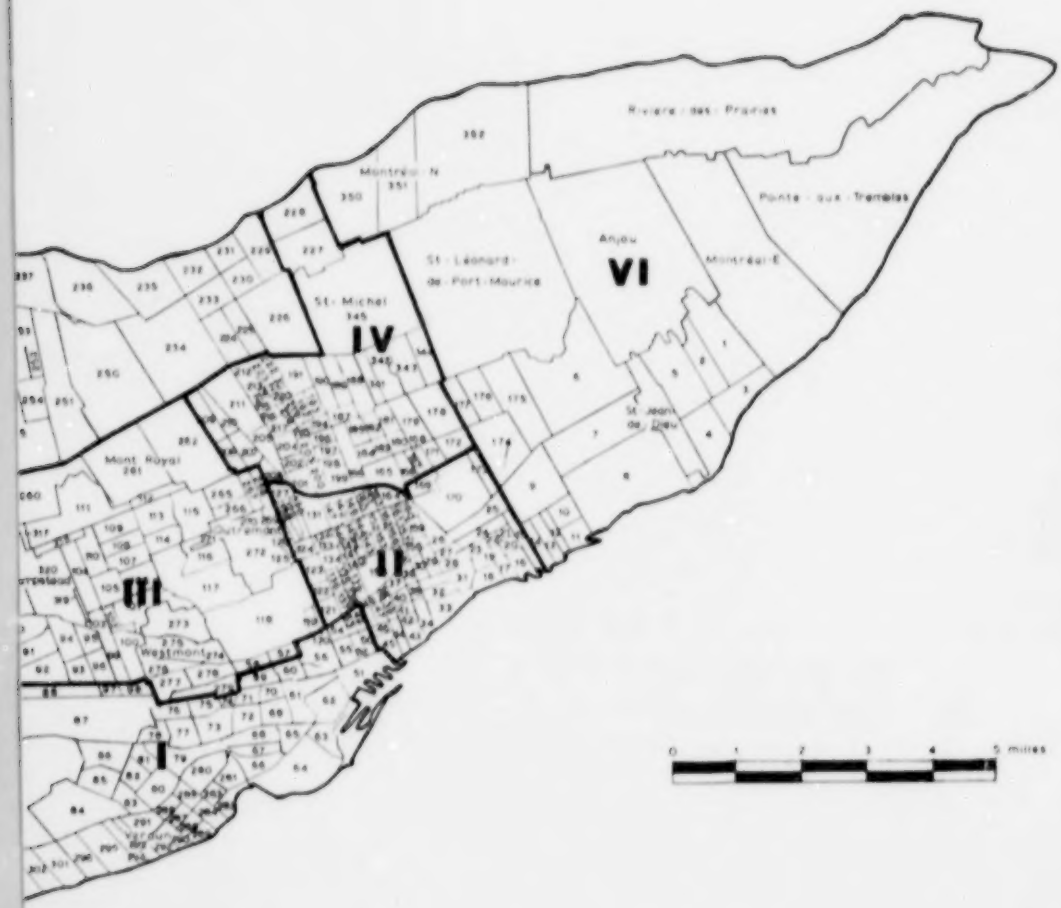
III. *Les subventions aux établissements privés et semi-publics* 225

357. Réglementation et subventions. 358. Notion de service public et évolution présente. 359. Double objectif : a) un enseignement public complet; 360. b) la réforme pédagogique. 361. Planification et coordination. 362. La redéfinition nécessaire de l'enseignement privé. 363. Participation d'établissements privés à un plan d'ensemble. 364. Institutions privées et semi-publiques. 365. Diversité des ententes possibles. 366. Nécessité d'une politique générale. 367. Grandes lignes de cette politique : a) exigences de la réforme pédagogique; 368. b) invitation à tous les types d'établissements privés; 369. c) subventions de fonctionnement; 370. d) application de normes uniformes pour l'octroi des subventions; 371. e) subventions de construction; 372. f) statut juridique et règles administratives. 373. Les institutions privées : a) subventions partielles de fonctionnement; 374. b) normes pour la reconnaissance de ces institutions. 375. L'enseignement pré-scolaire et élémentaire. 376. L'enseignement supérieur. 377. Conclusion et recommandations.

Index des tableaux 237

Table des matières 238

RÉGIONS SCOLAIRES DE L'ÎLE DE MONTRÉAL


Rivière - des - Prairies
Montréal - N
St - Léonard - de - Port - Maurice
Anjou
VI
Pointe - aux - Trembles
Montréal - E
St - Michel
IV
Mont Royal
III
II
I
Westmount
0 1 2 3 4 5 miles